

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

“ L'IMPEACHMENT ”

AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 24 Novembre, à 3 h. 1/2

PAR

JEAN VILBOIS

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

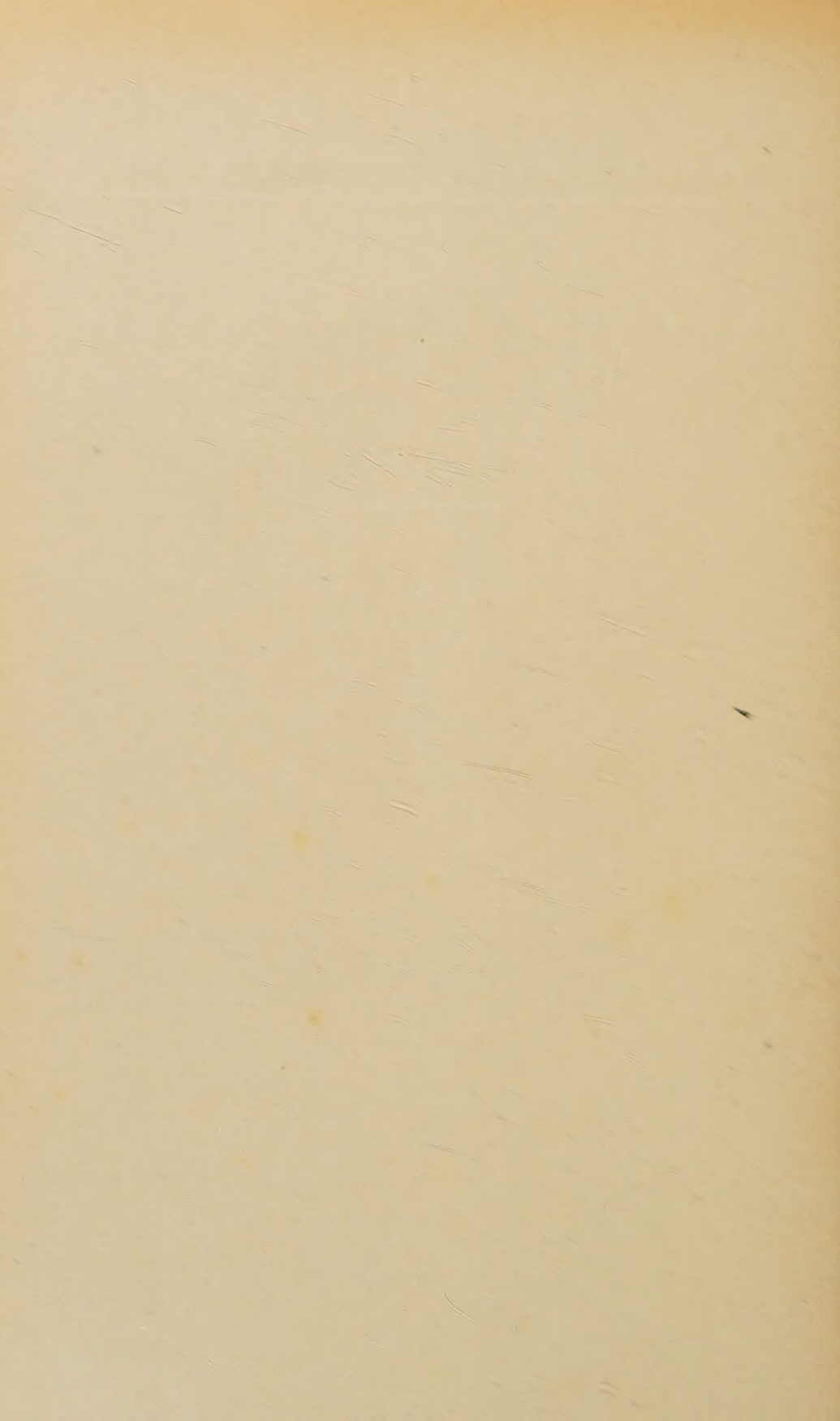
Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. GARÇON, professeur.
BASDEVANT, agrégé.*

BOULOGNE-SUR-MER

IMPRIMERIE DU “ BOULONNAIS ”, 12, RUE DE LA LAMPE

—
1920





Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

“ L'IMPEACHMENT ”

AUX ÉTATS-UNIS



THÈSE POUR LE DOCTORAT

Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 24 Novembre, à 3 h. 1/2

PAR

JEAN VILBOIS

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. GARÇON, professeur.
BASDEVANT, agrégé.

BOULOGNE-SUR-MER

IMPRIMERIE DU “ BOULONNAIS ”, 12, RUE DE LA LAMPE

—
1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MES PARENTS

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages de Fond

- American and English Encyclopedia of Law, 2^e édit.
1900, au mot *Impeachment*.
- ANSON (R.) — Loi et pratique constitutionnelles de
l'Angleterre, édit. Boucard et Jèze. — Paris, 1903.
- BARTHÉLEMY (J.) — Le rôle du pouvoir exécutif dans les
Républiques Modernes. — Paris, 1906.
- BEARD. — American politics and Government. — 1918.
- BLACK. — American Constitutional Law. — 1910.
- BLACKSTONE. — Commentaires sur les lois anglaises,
trad. Chompré. — Paris, 1822.
- BOUTMY. — Etudes de droit constitutionnel. — Paris,
2^e édit., 1895.
- BOUVIER. — Law Dictionary, 3^e révision par Rawle
(1914) aux mots *Impeachment* et *Recall*.
- BRYCE (J.) — La République Américaine, édit. Boucard
et Jèze. — 1911.
- BURGESS. — Political Science and Constitutional Law.
1893.
- CARLIER. — La République Américaine. — Paris, 1890.
- CHAMBRUN (de). — Le pouvoir exécutif aux Etats Unis. —
Paris, 1876.
- COOLEY (Thomas). — Principles of Constitutional Law.
— 1891.
- COX. — Institutions of the English Government. —
Londres, 1863.

- CURTIS (Georges Ticknor). — Constitutional History of the United States. — 1897
- Cyclopédia of American Government (1914) aux mots *Impeachment et Recall*.
- DEALEY. — Growth of American State Constitutions. — 1915.
- DICEY. — Introduction à l'étude du droit constitutionnel édit. Boucard et Jèze. — Paris, 1902.
- DUGUIR. — Traité de droit constitutionnel. — Paris, 1911.
- DUNNING (W.). — Reconstruction political and economic (1865 1877).
- DUPRIEZ. — Les Ministres en Europe et en Amérique, 2^e édit. — Paris, 1892 93.
- ESMEIN et BARTHÉLEMY. — Eléments de droit constitutionnel, 6^e édition. — 1914.
- FARRAND (Max). — Records of the federal Convention of 1787.
- FÉDÉRALISTE (le). — Edit. Boucard et Jèze. — Paris, 1902.
- FINLEY et SANDERSON. — The American Executive and Executive Methods. — 1908.
- FISCHEL. — La Constitution d'Angleterre, trad. Vogel. — Paris, 1864.
- FOSTER (R.) — Commentaries on the Constitution of the United states. — 1895.
- FRANQUEVILLE (de). — Gouvernement et Parlement britanniques. — Paris, 1887.
- GLASSON. — Histoire des Institutions d'Angleterre, t. V. — Paris, 1883
- GOODNOW. — Les principes du droit administratif aux Etats-Unis, édit. Boucard et Jèze. — Paris, 1907.
- GOURD. — Les Chartes Coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. — Paris, 1885-1903.

- HALLAM. — Histoire Constitutionnelle, trad. Guizot. — Paris, 1829.
- HART (Albert-Bushnell). — Actual Government. — 1918.
- HATSELL. — Precedents of proceedings in the House Commons. — 1818.
- HELLBRONNER. — Le pouvoir judiciaire aux Etats Unis — Paris, 1872.
- HOLCOMBE. — State Government in the United States. — New-York, 1916.
- JANNET (Claudio). — Les Etats-Unis Contemporains, 4^e édit. — Paris, 1889.
- JUDSON. — The Judiciary and the people. — 1913.
- LABOULAYE. — Histoire des Etats Unis, 2^e édition. — Paris, 1867.
- LOWELL (Lawrence). — Le Gouvernement de l'Angleterre, trad. Nerinx Paris 1910.
- MAY (Thomas Erskine). — Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre, trad. de Witt. — Paris, 1865.
- MAY (Thomas Erskine). — Traité des lois, privilèges, procédure et usages du Parlement, édit. Boucard et Jèze. — Paris, 1909.
- MUNRO (W. B.) — Government of American Cities 1918.
- NOAILLES (duc de). — Cent ans de République aux Etats-Unis. — Paris, 1886.
- NÉRINX. — Organisation judiciaire aux Etats Unis. — Paris, 1909.
- PIKE (L. Owen). — Constitutional History of the House of Lords. — 1894.
- POMEROY (John) — An Introduction to the constitutional law of the United States. — 1880.
- RAWLE. — A view on the constitution of the United States. — 1829.
- SEAMAN (Ezra). — Système du Gouvernement Américain, trad. Hippert. — Paris, 1872

- * SIMPSON (Alex.) — A treatise on Federal *Impeachments*. — Philadelphie, 1916.
- STEPHEN. — History of the criminal law of England. — 1883.
- STUBBS. — Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre, édit. Boucard et Jèze. — Paris, 1913.
- TODD-WALPOLE. — Le Gouvernement Parlementaire de l'Angleterre, édit. Boucard et Jèze. — Paris, 1900.
- TOCQUEVILLE (de). — Démocratie en Amérique, 2^e édit. Paris, 1885.
- WILLOUGHBY. — Constitutional Law of the United States. — 1910.
- WILSON (Woodrow). — Le Gouvernement Congressionnel, édit. Boucard et Jèze. — Paris, 1900.

II. — Thèses

- LELIÈVRE. — Le Sénat des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. — Paris, 1900.
- MARCOMBES. — Gouvernement Présidentiel et Gouvernement Conventionnel. — Paris, 1901.
- ROBILLARD DE MAGNANVILLE. — Le Pouvoir Judiciaire aux Etats-Unis. — Paris, 1909.

* Nous devons un remerciement tout spécial à l'Association du Barreau de Philadelphie (Law Association of Philadelphia) qui, sur notre demande, nous a envoyé gracieusement l'ouvrage de M. Simpson, un de ses membres actuellement Juge à la Cour Suprême de l'Etat de Pensylvanie, ouvrage édité par ses soins et nous a ainsi permis de puiser à une source autorisée et particulièrement récente des données qui nous ont été précieuses pour la confection de notre étude.

III. — Articles de Revues et Périodiques

American Year Book. — 1914-15 16-17-18.

American Law Register.

DWIGHT. — Trial by *impeachment*. — Mars, 1867.

LAWRENCE. — The law of *impeachment*. — Septembre, 1867.

American Law Review.

CHAMBERLAYNE. — Révocation par voie d'adresse au Massachusetts. — Juillet, 1882.

VAN NEST. — Offences Impeachable in the Constitution of the United States. — Novembre, 1882.

American Political Science Review.

THOMAS (David). — The Law of *impeachment* in the United States. — Mai, 1908.

Impeachment of Governor Ferguson. — Février 1918.

Annals of the American Academy of Political and Social Science.

1. MOREY. — First State Constitutions. — Septembre, 1893.

2. G. BRADFORD. — Reform of our State Government. — Mai, 1894.

3. WEBSTER. — Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution. — Mai, 1897.

4. Initiative, Referendum and *Recall*. — Septembre 1912.

Bulletin de la Société de Législation Comparée. — 1881.

GOURD. — La condition des Magistrats aux Etats-Unis.

Correspondant :

DE NOAILLES. — Les Publicistes Américains et la Constitution des Etats-Unis. — 10 Février 1878.

Le procès du Président André Johnson. — 10-25 août, 10 septembre 1878.

North American Review.

TAYLOR (D^r Hannis). — The American Law of *Impeachment*. — Avril, 1905.

FINK. — *Recall* of judges. — Juillet, 1912.

IV. — Documents Parlementaires Américains

Supplement to Congressional Globe, 40^e Congrès, 2^e session. — 1868.

Proceedings in the Senate of the United States in the matter of the *impeachment* of Charles Swayne 58^e Congrès, 3^e session, doc. n^o 694. — 1905.

Proceedings of the Senate and the House Representatives on the Trial of the *impeachment* of Robert W. Archbald, 62^e Cong., 3^e sess. — 1913.

OWEN (R. L.). — Judicial Recall, Senate documents, 62^e Cong., 2^e sess., volume 35, n^o 249. — 1911-12.

BUTLER. — Why we should change our form of government ? id. n^o 238.

BROWN (Rome G.) — Recall of Judges Sen.doc. 62^e Cong., 2^e sess., volume 38, n^o 649 (1911-12).

HAZELTON (John). — Judicial Recall, 62^e Cong., 2^e sess., volume 39, n^o 723.

MANAHAN (James). — Recall of Judges, 62^e Cong., 2^e sess., volume 40, n^o 941.

HORNBLOWER (W. B.) — The independance of Judiciary the safeguard of free institutions ? Senate doc., 62^e Cong., 3^e sess., volume 25. — 1912-13.

COLLINS. — Constitution of U. S.; its friends and foes id., volume 25.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Introduction et Historique

Qu'est-ce que « l'*Impeachment* » ?

On appelle ainsi dans les pays anglo-saxons la « mise en accusation » par l'une des assemblées de la législature, généralement la Chambre basse ou populaire devant l'autre, Chambre Haute ou Sénat, qui juge, constituée en Haute Cour de Justice (1). C'est le jugement politique en ce qu'il est plus spécialement appliqué aux personnes qui participent aux affaires publiques, ministres, juges et fonctionnaires coupables de crimes contre l'Etat ou de fautes graves intéressant leurs fonctions.

C'est la sanction de la responsabilité pénale des hommes politiques inscrite dans la plupart des constitutions d'Europe et d'Amérique, mais qui présente aux Etats-Unis une physionomie propre et y a tenu par suite de leur forme de gouvernement et des principes de leur organisation judiciaire une place particulière. Née au Moyen âge en Angleterre où elle prit un développement considérable au cours des XVII^e et XVIII^e

(1) Etymologiquement l'*impeachment* était la partie de la procédure qui avait trait à l'accusation mais on a pris l'habitude de désigner ainsi l'ensemble du procès, le jugement aussi bien que l'accusation : c'est dans ce sens que nous l'emploierons constamment au cours de cette étude.

siècles, connue des colonies américaines, cette procédure caractéristique fut adoptée par elles après la déclaration d'Indépendance dans leurs premières constitutions et de là passa dans la Constitution Fédérale de 1787. Elle s'est conservée dans celle-ci comme dans les autres et joue à la fois dans le gouvernement Fédéral et ceux des Etats particuliers. Car cette procédure en quelque sorte nationale n'est pas restée dans le domaine théorique : elle a reçu des applications, — peu nombreuses il est vrai du moins en ce qui concerne l'Etat fédéral — et en reçoit encore de temps à autre surtout dans le domaine judiciaire. Peut-être même est-elle appelée à exercer dans l'avenir une action plus suivie vis-à-vis du pouvoir judiciaire des Etats en particulier. C'est à ce titre qu'il nous a paru intéressant de l'étudier comme un des aspects curieux, bien que peu en vue, d'une Constitution dont on a souvent cité l'exemple, comme un des moyens par lesquels on a cherché à réaliser cette séparation des pouvoirs qui la caractérise et qu'on a tant de fois prônée. Dût-on d'ailleurs ne la considérer que comme un souvenir historique, la survivance de ce rouage du passé dans la machine constitutionnelle d'une grande démocratie moderne pendant plus d'un siècle nous a semblé digne d'attention.

Dans ce Chapitre Préliminaire nous esquisserons brièvement les origines de l'institution en Angleterre, ses caractéristiques dans le dernier état du droit anglais, ses premières applications dans les colonies américaines avant la Révolution et dans les années qui la suivirent au temps de la Confédération.

Les Chapitres I et II seront consacrés à l'étude de

l'impeachment dans la Constitution Fédérale ; dans le chapitre I nous examinerons plus particulièrement la technique du procédé, les points de droit qui ont donné lieu à controverse, les solutions qui ont triomphé, les formes de la procédure.

Dans le chapitre II, nous nous efforcerons de dégager des applications qui en ont été faites le sens et la portée pratique de *l'impeachment* vis-à-vis du pouvoir exécutif, spécialement du Président, et vis-à-vis du pouvoir judiciaire et de montrer ce que l'on doit en attendre dans l'avenir.

Enfin le chapitre III contiendra l'exposé des règles de cette même procédure dans les Etats particuliers de l'Union, leurs diverses modalités ; nous chercherons de même à déduire des applications qui en ont été faites aux Gouverneurs, aux fonctionnaires et aux juges, sa valeur comme moyen de contrôle vis-à-vis de ces trois catégories et à indiquer quel rôle il parait encore pouvoir jouer en présence des revendications de la démocratie réclamant l'extension de ce mode nouveau de révocation directe par les citoyens qu'est le *recall*.

SECTION I

L'Impeachment en Angleterre

§ 1^{er} — *Les origines de l'institution. — Les raisons de son apparition dans le droit anglais. — Les premières applications (1376-1450).*

Les jugements politiques peuvent être regardés comme une survivance des premiers essais de justice lorsque toutes les affaires étaient soumises à l'assemblée des citoyens de la tribu ou de la cité. Plus tard quand on commença à distinguer entre les affaires civiles et criminelles, parmi ces dernières on continua à réserver celles qui intéressaient gravement les intérêts de l'Etat à la décision soit de la communauté toute entière, soit du Conseil des Anciens ou des grands chefs féodaux.

A Athènes tous les citoyens votaient sur l'ostracisme d'un homme et décidaient ainsi de son exil. A Rome et dans la plupart des anciennes républiques les accusés passibles de la peine de mort avaient droit au jugement par le peuple (1). Plus près de nous les Grandes Assemblées des tribus germaniques se prononçaient parfois sur les accusations capitales intéressant la tribu ainsi que nous le rapporte Tacite :

« Licet apud consilium accusare quoque et discrimen
« capitis intendere » (2).

(1) Montesquieu : *Esprit des Lois*. — Livre XI chapitre VI.

(2) Tacite : *De Moribus Germanis*. — 12 — Blackstone. *Commentaires*, trad. Chompré VI p. 100.

Mais c'est en Angleterre où l'on connut de bonne heure la procédure des « Appeals in Parliament » que la pratique de la mise en accusation se développa en se modifiant et devint l'institution bien connue sous le nom d'*impeachment* dont nous allons brièvement retracer l'histoire et dégager les caractères.

« *L'Impeachment* » dit Blackstone « est une dénonciation devant la Haute Cour Suprême de Justice Criminelle soumise à l'examen du jury le plus solennel, le grand jury de tout le royaume » (1). Résultat d'une initiative hardie (les premières accusations portées par la Chambre des Communes ne le furent que sur la suggestion des Lords), l'institution une fois admise par la coutume devint une théorie juridique conforme aux doctrines fondamentales du droit anglais. De même que le principe du jugement par les Lords découlait naturellement de la compétence judiciaire reconnue à cette assemblée à ses origines lorsqu'elle formait le *Magnum Concilium* et jugeait déjà en cette qualité les grands officiers de l'Etat, de même on ramena le droit d'accusation des Communes aux principes du droit commun ; représentation des comtés, elles pouvaient être considérées comme le grand jury de l'Angleterre entière (2) :

« Erigées en grand jury de la nation, en recognitores « jurés de ses droits et griefs, elles entrèrent ainsi en « possession de celles de leurs fonctions qui étaient le « plus pénibles, mais non le moins utiles » (3). Quelle

(1) Blackstone : Op. cit. VI page 98

(2) Esmein et Barthelémy : Princ. Droit Constitutionnel, 6^e édit. p. 143-44.

(3) Stubbs : Hist. Constitutionnelle édit. franç. II, page 681.

utilité si grande présentait donc cette forme de poursuites ?

Reconnu aux Communes comme garantie de la sécurité du royaume, du maintien de ses libertés et de ses droits (1) ce principe est né de ce « qu'il peut arriver « qu'un sujet à qui a été confiée l'administration des « affaires publiques peut enfreindre les droits du peuple et se rendre coupable de crimes tels que les magistrats ordinaires n'oseraient ou ne pourraient les « punir » (2). En effet l'idée de contrôler les dépenses et d'obtenir le redressement de tous les abus administratifs en se réservant des moyens d'action sur la Couronne apparut en Angleterre aussitôt que la nation commença à affirmer ses droits constitutionnels c'est-à-dire dans les clauses exécutoires de la Grande Charte (1215). Agir sur le Roi lui-même était impossible en vertu de la règle « Le roi ne peut mal faire ». Faire pression sur ses Conseillers ? Il ne fallait pas songer alors à imposer les ministres, à peser sur leur choix ou sur leur renvoi : la Couronne était encore trop forte. Restait l'obligation de rendre compte de leur conduite pendant qu'ils étaient encore en charge : déjà parfois le Roi frappait d'amende ou de rançon ceux de ses officiers qu'il renvoyait. L'exemple ne fut pas perdu. Le droit ne permettant à cette époque que difficilement de diriger des poursuites civiles et criminelles contre les plus hauts fonctionnaires du royaume, les tribunaux ordinaires se trouvant dans l'impossibilité d'agir efficacement contre eux, les Communes n'hésitèrent pas

(1) Fischel : Trad. par Vogel. - Const. d'Angleterre II, p. 333.

(2) Blackstone : Op. cit. VI, page 100.

à procéder elles-mêmes contre ces malfaiteurs haut placés en qualité de représentants du peuple.

Ce rôle d'accusateurs auprès des Lords contre les grands criminels de l'Etat les Communes ne le remplirent vraiment qu'à la fin du règne d'Edouard III (1376). Sans doute avant cette date les Rolls of Parliament enregistrent des jugements prononcés par la Chambre Haute contre des Pairs ou des Commoners pour de graves offenses publiques, mais sauf Stephen qui situe le premier cas d'*impeachment* en 1283 contre David, frère de Llewellyn (1) les auteurs sont d'accord pour ne pas y voir des applications de l'*impeachment*, mais bien plutôt des « appels » portés par des particuliers devant le Parlement (2). C'est qu'à cette époque les différents modes de poursuites reconnus n'étaient pas bien distincts les uns des autres : la séparation n'apparaissait pas nettement entre la façon de procéder quand l'accusation avait la forme d'un « indictment » ou lorsqu'elle présentait celle d'un *impeachment*. Ce dernier terme qui ne se dissociait pas bien lui-même du *Bill d'Attainder* n'avait pas alors ce sens technique qu'il a pris depuis et servait à distinguer toute sorte d'accusation devant n'importe quelle Cour (3). Le premier cas typique d'*impeachment* remonte donc au 13 Avril 1376 où Lord Latimer, ministre dirigeant, Richard Lyons et trois autres négociants de Londres, fermiers des douanes et autres monopoles, furent « empeschez et accusez par les communes du Bon Parlement pour frau-

(1) Stephen : History of Criminal Law I page 146.

(2) Hatsell : Preceden'ts IV p. 69.

(3) L. O. Pike. — History of the House of Lords p. 179.

« des et méfaits à l'égard du Roi et du peuple » (1). Encore l'accusation n'était-elle libellée que sous la forme d'une pétition au Roi. D'autres suivirent : en 1377 Alice Perrers, en 1386 le chancelier Michael de la Pole, lord Nevil, archevêque d'York et membre du Conseil Privé furent condamnés à leur tour. Les accusations de Latimer et de Nevil sont parmi ces premières applications du procédé les plus dignes d'attention en ce sens qu'elles constituent les premiers essais d'établissement de responsabilité ministérielle : les coupables occupaient en effet les deux principaux offices de l'hôtel. Avec celle du Chancelier de la Pole elles marquent que les grands officiers d'Etat doivent désormais se regarder comme responsables envers la nation et non envers le roi seul (2).

Un essai d'opposition du roi Richard II fut brisé par les Communes qui affirmèrent en 1397 leur droit d'accuser (*Impeach*) toute personne aussi souvent qu'elles le voudraient (3).

Enfin les règles de la procédure furent définitivement fixées en 1399 par un statut du roi Henri IV et dès lors, à la suite d'une décision des Lords de ne juger que les accusations qui seraient proposées par les Communes (4), l'*impeachment* fit partie intégrante de la pratique parlementaire anglaise jusque 1450. Sans doute au cours de ces luttes l'esprit de parti et de vengeance

(1) Ibid. p. 179 — Hallam Histoire Constitutionnelle I p. 353, Anson Loi et pratique constitutionnelles, edit. fr. p. 419.

(2) Stubbs : Op. cit. II p. 681.

(3) L. O. : Pike Op. cit. p. 206.

(4) Stephen : Op. cit. I p. 135.

avait souvent triomphé : c'était l'oppression brutale du vaincu par le vainqueur, mais à travers ces violences le Parlement avait appris à connaître sa force et il put ainsi dominer les rois faibles de la maison de Lancastre : sous Henri IV il fut même consulté sur le choix des ministres (1).

Toutefois l'*impeachment* présentait des côtés faibles : de son caractère de procédure régulière en matière pénale (2) découlait logiquement le principe qu'on ne pouvait l'admettre que dans le cas où l'acte commis par le ministre constituait une infraction prévue par le droit pénal, une « indictable offense ».

Les crimes qui servirent de base aux accusations pendant cette première période de 1376 à 1450 furent, en dehors des cas de trahison patente ou d'actes tendant à ce but, les délits constitués par la mauvaise conduite (*misbehaviour*) des personnes au service du Roi, soit dans la métropole, soit dans ses possessions d'outre-mer, la mauvaise administration de la justice et les méfaits des juges du royaume commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions (3).

Notons que la trahison était d'ordinaire définie par la Cour d'*Impeachment* et dépendait beaucoup de ses sentiments envers l'accusé. Mais si la loi pénale liait encore les juges quant à la détermination du crime, déjà le principe s'était fait admettre, non sans résistance, que en dehors des crimes capitaux, la Chambre

(1) Dupriez : Les Ministres dans les principaux pays d'Europe I p. 14.

(2) Dicey : Introduction à l'étude du Droit Constitutionnel édit fr. p. 284.

(3) Hatsell : *Precedents* IV page 69.

des Lords était libre de choisir et de fixer la peine qu'elle infligeait (1), peine qui pouvait aller de la simple destitution ou d'une amende bénigne à la prison ou à l'exil.

§ 2^{me} — *Développement et Transformations du procédé aux siècles suivants. — Le triomphe de l'impeachment au XVII^e siècle.*

De 1450 (*impeachment* de William de la Pole duc de Suffolk) à 1620 (*impeachment* du Lord Chancelier Bacon et de Sir Giles Mompesson) l'institution sommeilla. C'est que sous la dynastie impérieuse des Tudor les prérogatives naissantes du Parlement furent étroitement comprimées ; « l'institution » dit Hallam (2) « tomba en désuétude en partie par suite de la perte par les Communes de leur droit de contrôle obtenu sous Richard II et les rois de la dynastie de Lancastre, en partie à cause de la préférence donnée par les Tudor aux *Bills of Attainder* lorsqu'ils désiraient utiliser l'arme du Parlement contre un sujet nuisible ». Confondues à l'origine les deux procédures s'étaient rapidement dissociées. A la vérité le *Bill d'Attainder* n'était pas une procédure judiciaire : c'était un acte voté par les deux Chambres et sanctionné par le Roi qui pouvait frapper une personne d'une peine quelconque (généralement la mort) entraînant mort civile et confiscation des biens pour des faits qu'aucune loi existante ne prévoyait et ne réprimait pénalement. C'était là son caractère principal de servir un dessein spécial contre un ennemi ou un adversaire au moyen du pouvoir du Parlement qui est souverain comme chacun le sait, dit

(1) L. O. Pike : Op. cit. pages 230-231.

(2) Hallam : Histoire Constitutionnelle I 357.

Anson. Procédure législative, l'*Act of attainder* était présenté et voté comme les lois ordinaires : l'initiative en appartenait aussi bien aux Lords qu'aux Communes. « Confusion la plus complète du pouvoir législatif et judiciaire, c'était, » écrit Esmein, « une loi véritable, odieusement personnelle et rétroactive » (1). Plus expéditif et plus facile que l'*impeachment*, l'*attainder* fut souvent, en dehors de la période que nous venons de citer, employé aux heures troublées comme succédané de celui-ci quand les accusés se dérobaient aux poursuites et surtout lorsque la certitude d'une condamnation devenait douteuse au cours des débats. L'inculpation très extensive de « haute trahison » permit ainsi la transformation de nombreux *impeachments* en cours en procédures d'*attainder* et servit à réaliser de grandes iniquités : l'un des cas les plus célèbres fut le procès de Lord Strafford (1640) que l'on a qualifié de « véritable assassinat juridique ». Ce succès momentané de l'*Attainder* ne suffit pas d'ailleurs à expliquer le long sommeil de l'*impeachment*.

On fit mieux : on enleva à la juridiction du Parlement de nombreux cas au profit d'une création de l'époque, la Chambre Etoilée, dont les sentences iniques n'avaient de judiciaires que le nom. Servile, le Parlement s'inclina et ne pensa à exercer de nouveau un contrôle sur les agissements des courtisans et des ministres qu'à l'avènement des Stuarts. Les poursuites contre le favori de Charles I^{er} Lord Buckingham en 1626 furent la « résurrection de l'*impeachment* pour mauvais conseils donnés au Roi » (2).

(1) Esmein : Op cit. p 143.

(2) Cox : Institutions of English Government p. 239.

Depuis cette date on compte 54 *impeachments* (1) dont la plupart au cours du XVII^e siècle, période la plus florissante de l'institution. « Ce fut l'arme qui permit au Parlement de gagner la bataille de 1640 à 1642 » (2). Il faut dire que l'arme avait subi des transformations profondes, que les essais timides du XIV^e siècle avaient cédé la place à une forme déjà plus haute de responsabilité ministérielle. Le côté faible précédemment signalé avait attiré l'attention des Communes : elles réclamèrent et obtinrent le droit d'accuser les ministres pour des crimes politiques proprement dits c'est-à-dire pour violation de la Constitution « crimes souvent difficiles à définir dans l'imprécision des textes » (3).

La rigueur logique des premiers temps fit place à une extension presque trop grande : l'*impeachment* en vint à être admis « pour des actes ne constituant ni crime ni délit, mais seulement une faute grave préjudiciable au pays » (4). Plus tard en 1678 lors du procès de Lord Danby on fit valoir que « les ministres n'étaient pas seulement responsables de la légalité mais aussi de l'honnêteté, de la justice et de l'utilité de

(1) Chiffre donné par Stephen et Anson. M. Simpson dans l'Appendice à son traité "*Federal Impeachments*" donne une liste des cas d'*impeachment* anglais avec les articles et le résultat des poursuites ; le total de ces cas est beaucoup plus élevé mais certains ne sont pas absolument des *impeachments* et d'autres n'ont eu aucune suite.

(2) Stephen : Op. cit. I p. 149.

(3) Glasson : Histoire des Institutions Anglaises V p. 241.

(4) Esmein : Op. cit. p. 143, Duguit Traité droit const II p. 397. Fischel : Op. cit. II p. 333 et ss.

leurs mesures » (1). Alors on peut vraiment dire que les Lords faisaient la peine comme ils faisaient le crime et jugeaient souverainement en fait et en droit ; le caractère politique l'a définitivement emporté sur le caractère judiciaire. Nous insistons particulièrement sur ce point qui a donné lieu à contestation et fut l'objet de grandes discussions lors des applications du système aux Etats-Unis ainsi que nous le verrons plus loin. Story dans ses Commentaires, examinant les précédents anglais fait un exposé lumineux des diverses offenses « de caractère purement politique et difficilement définissables par la loi » considérées comme « grands crimes et délits » passibles d'*impeachment* (2) L'étude que nous avons faite des différents procès de cette période nous a fait adopter le même point de vue (3).

A la même époque une autre lacune fut comblée. Le Roi, possédant le droit de grâce et d'amnistie même individuelle « *reprieve and pardon* » pouvait par ce moyen faire tomber l'accusation et sauver un ministre visé par l'*impeachment* : admettant le crime il pouvait juridiquement l'abolir : le procès était arrêté dès l'origine et le droit du Parlement se trouvait aboli indirectement. Mais le 5 mai 1679 au cours du même procès Danby la Chambre des Communes vota une résolution déclarant « que le pardon que l'accusé opposait était nul et illégal et ne devait pas être admis comme barrant l'accusation des Communes de l'Angleterre

(1) Hallam : Op. cit. II p. 554.

(2) Story : Commentaires I § 800, cf. Thomas Law of *Impeachment* dans *American Political Science Review*. Mai 1908.

(3) Simpson : *Federal Impeachments*. Appendice.

qu'on rendrait ainsi inutile et sans effet » (1) et l'*Act of Settlement* (1701) supprima cette faculté en décidant « qu'aucune grâce sous le Grand Sceau ne pourra être opposée en cas d'*impeachment*. Désormais les poursuites ne pourront plus être arrêtées par le bon plaisir royal : son droit de grâce ne s'exercera qu'une fois la sentence rendue et ne portera que sur l'exécution de la peine. On admit que la dissolution ou la prorogation du Parlement ne ferait plus tomber l'accusation et l'obligation qui pesait sur tous les conseillers du Roi d'authentifier leurs actes par l'apposition d'un sceau ne leur permettait pas d'échapper à la vigilance du Parlement. C'était l'apogée : l'institution n'allait pas tarder à décliner.

§ 3^{me} — *Sa décadence. — Ses raisons : le gouvernement parlementaire. — L'état actuel du droit. — L'impeachment et les Juges.*

En effet, au moment même où le droit d'accusation du Parlement était ainsi reconnu de la manière la plus positive son application allait se restreindre. Cette menace toujours suspendue sur la tête des ministres en exercice à la façon d'une épée de Damoclès, si elle avait prouvé son efficacité à une époque où il importait que le Parlement fut en état d'asséner un coup décisif aux instruments de la volonté de Rois disposés à faire violence à la Constitution jusqu'à provoquer la révolte, n'était pas le moyen indiqué pour réaliser l'harmonie entre les deux pouvoirs.

Pour être efficace il était forcément brutal et dans les cas où il s'agissait seulement de contrôler les actes ou de provoquer le renvoi d'un ministre insouciant,

(1) Blackstone : *Op. cit.* VI p. 338.

incapable ou nuisible « la Chambre des Communes se trouvait dans la situation d'un patron qui pour se débarrasser d'un serviteur inutile ou impertinent serait obligé d'attendre l'occasion de le poursuivre pour vol ou coups et blessures » (1). Cette remarque s'était imposée aux Chambres et les auteurs de la Grande Remontrance (1641) s'en étaient déjà fait l'écho. Les mises en accusation de Clarendon, Danby et Lord Somers firent sentir de plus en plus la nécessité de trouver autre chose. La victoire du Parlement en 1688 sur le pouvoir royal, le contrôle sur le Gouvernement par le vote annuel de l'impôt et du budget, la formation de deux grands partis homogènes, la haute culture politique de l'aristocratie anglaise, enfin l'avènement d'une dynastie étrangère allaient progressivement substituer à l'ancien système de gouvernement et au Conseil Privé la pratique du gouvernement de Cabinet et au fur et à mesure de l'affermissement du nouveau régime, l'ancienne responsabilité individuelle et pénale des conseillers de la Couronne allait faire place à cette responsabilité solidaire et politique qui constitue l'essence du gouvernement parlementaire. Ephémère comme toute institution humaine, l'*impeachment* allait tout d'un coup devenir inutile et tomber en désuétude.

La dernière tentative d'*impeachment* politique fut dirigée contre Robert Walpole en 1742, mais déjà, si la multitude au dehors réclamait encore du sang, son adversaire Pulteney inclinait à la clémence et se contentait de son éloignement du pouvoir. Dès lors les votes

(1) Anson : Op. cit. I p. 120-122.

de défiance ont remplacé les arrêts de mort, la disgrâce temporaire du Parlement le billot et la hache (1). Issus de la majorité, les ministres n'eurent plus l'occasion de commettre ces crimes qui soulevaient l'indignation du Parlement. Et les deux derniers exemples de ce procédé que contient l'histoire d'Angleterre, ceux de Warren Hastings en 1785, de Lord Melville en 1803 n'avaient trait qu'à des malversations de hauts fonctionnaires. L'échec de l'accusation tentée en 1843 contre Lord Palmerston consacra la disparition de l'institution (2) et Sir Robert Peel a pu dire avec raison aux Communes « que le temps de l'*impeachment* avait vécu ». (that the days of impeachment are gone). « L'arme dont on se servit d'abord pour repousser les attaques contre la liberté » dit Dicey « repose parmi les antiquités de la Constitution et nous pouvons l'affirmer, elle ne sera jamais tirée du fourreau » (3).

Toutefois le moyen existe encore en droit et on s'accorde à dire que s'il se produisait de la part d'un ministre ou haut fonctionnaire des cas d'abus ou de malversations assez graves pour justifier cette procédure il serait juste d'y revenir (2) (On a discuté en 1866 l'opportunité de mettre en accusation le gouverneur Eyre) sans que pour cela il y ait besoin d'un coup d'Etat comme le dit Sydney Low (3).

De récents événements ont prouvé en France qu'à

(1) Fischel : Op. cit. II p. 407.

(2) Dicey : Op. cit. p. 343.

(3) Dicey : Op. cit. p. 343.

(4) Todd Walpole : Le Gouvernement Parlementaire, édit. franç. II p. 177.

(3) Sydney Low : Governance of England, p. 137.

des circonstances exceptionnelles devaient correspondre des moyens identiques considérés pourtant aussi comme « rouillés par le non usage ».

Son effacement, dû au succès même du régime qu'elle avait contribué à faire naître, n'a pas empêché les auteurs de rendre à cette institution le tribut d'hommage qu'elle méritait : Burke l'appelait « le ciment général de la constitution sans lequel l'Angleterre ne serait pas l'Angleterre » et on lit dans Crafsman : « Si ce vraiment unique et grand privilège des Communes le droit de l'*impeachment* était menacé, tous les vrais fils d'Albion trembleraient à l'idée d'une tentative contre la Constitution » (1). Enfin de Lolme l'appréciait en ces termes : « Moyen admirable qui en écartant et « punissant des ministres prévaricateurs, apporte tout « de suite le remède aux maux de l'Etat et indique formement les bornes où le pouvoir doit le renfermer ; « qui ôte le scandale du crime et de l'autorité réunie « et qui tranquillise les peuples par un grand acte de « justice, moyen en cela surtout si utile que c'est au « défaut d'un pareil que Machiavel attribue la ruine « de sa république » (2). Sans nous rallier à ces éloges presque dithyrambiques, sans méconnaître que cette institution, comme toute œuvre humaine, présente des défauts et nier qu'aux mains d'hommes politiques elle a pu donner lieu à des abus et couvrir des iniquités, cependant on ne peut manquer d'y voir un des traits caractéristiques de la Constitution Anglaise et d'approuver la conclusion d'un savant professeur « que

(1) Fischel : Op. cit. II p. 335.

(2) De Lolme : Constitution de l'Angleterre I p. 89.

c'est cette juridiction au fond toute politique et parce que politique qui a créé en Angleterre la responsabilité ministérielle fondement du gouvernement parlementaire » (1).

Nous n'avons envisagé jusqu'ici dans ce bref historique de l'*impeachment* que son aspect politique. Le développement qu'il a reçu en Amérique dans le domaine judiciaire nous oblige à considérer dans quel sens s'était fixée la pratique anglaise dans ce domaine. Jusque 1701 les Juges, sans statut bien défini, étaient soumis à l'*impeachment* dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires, mais le Roi pouvait les destituer de sa propre autorité. « Les Stuarts, » dit Hallam, « révoquaient ceux des juges qui se montraient leurs adversaires ». L'*Act of Settlement* vint décider qu'ils conserveraient leurs charges « during good behavior » (tant qu'ils se conduiraient bien) et exigea pour leur révocation une adresse des deux Chambres dont la discussion et le vote rappellent de très près la procédure de l'*impeachment*. Moyen plus simple destiné à punir des faits moins graves mais qui laissait subsister intact le droit d'accusation des Communes. Chacun d'eux eut dès lors son domaine propre : « Nous pouvons » disait Burke, « faire révoquer en votant une adresse un juge incapable, nous pouvons au moyen d'une mise en accusation devant la Chambre des Lords briser la carrière d'un juge corrompu » (2). Mais le peu d'occasions même où joua le procédé plus simple de « l'adresse » fit de l'*impeachment* une simple menace et toute son efficacité fut dès lors préventive.

(1) Esmein et Barthelémy : Op. cit. p. 144.

(2) Burke : Speeches vol. I p. 80.

« Il fournit » dit l'auteur d'un pamphlet paru en 1791 « la garantie la plus efficace contre la mauvaise administration de la justice et l'expérience qui en a été faite sur ce terrain nous le rend plus cher.... car il présentait moins alors le caractère d'une vindicte... Sa valeur comme moyen préventif ne peut être mieux prouvée que par le peu d'occasions où il a joué récemment » (1).

§ 4^{me} — **Les formes de la procédure. — Les caractéristiques de l'institution à la fin du XVIII^e siècle.**

Il nous reste à dire quelques mots des formes de la procédure employée et à dégager les règles caractéristiques de l'*impeachment* dans le dernier état du droit vers 1785, au moment où les Constituants de Philadelphie l'introduisirent dans leur œuvre.

L'initiative de la mise en accusation est prise par la Chambre des Communes sur la proposition de l'un de ses membres qui fournit les preuves à l'appui et dépose une motion tendant à la mise en accusation. Si la Chambre la fait sienne, une députation se rend à la barre des Lords pour formuler l'accusation.

Une commission est nommée aux Communes pour rédiger les articles d'*impeachment*. La Chambre y donne son assentiment et les transmet aux Lords. Ceux-ci en donnent connaissance à l'accusé qui est admis à produire sa réponse laquelle peut donner lieu à réplique de la part de la Chambre des Communes. Si l'ac-

(1) Tiré d'une "Revue d'Arguments" en faveur de l'*Impeachment* parue en 1791 sous forme de pamphlet. Rapporté par Hatsell Precedents IV p. 77 qui l'attribue à Spencer Perceval peu après Chancelier de l'Echiquier.

cusé est un pair il est arrêté par le sergent at arms qui le remet entre les mains de l'Huissier de la Verge Noire. Tous les témoins reçoivent une citation à comparaître devant la Chambre des Lords ; l'accusé peut faire citer les siens et a le droit de se faire assister de conseils. Au jour dit les Lords se réunissent à Wetsminster Hall où ils se constituent en Haute Cour sous la présidence du Lord High Steward si l'accusé est un pair, de leur Speaker dans tout autre cas. L'affaire est jugée criminellement, les Communes remplissant le rôle de ministère public par la voix de commissaires spéciaux (managers).

Les plaidoiries terminées, la question « coupable » ou « non coupable » est posée par le Président à chaque pair qui répond « sur son honneur, » formule qui tient lieu de serment, et elle est renouvelée sur chaque article. On fait le décompte des voix et la décision qui a recueilli la majorité est annoncée et communiquée aux Communes. Si les Lords ont prononcé un verdict de culpabilité, il appartient aux Communes de demander qu'une condamnation soit prononcée contre le coupable ou de lui faire grâce en s'abstenant de réclamer l'application d'une pénalité. La sentence rendue, son exécution dépend de la Couronne qui peut alors en vertu de son droit de grâce remettre au condamné tout ou partie de sa peine (1).

(1) Anson : Op. cit. II p. 422.

De Franqueville : Gouvernement et Parlement Britanniques II p. 230 et ss.

1° — L'*Impeachment* est une procédure qui a sa source dans la loi, est judiciaire dans sa forme, pénale dans ses effets.

2° — L'accusation présentée par la Chambre des Communes, grand jury national, est jugée par la Chambre des Lords siégeant comme Haute Cour de Justice.

3° — Tous les sujets du royaume, pairs ou commo-ners, simples particuliers ou fonctionnaires, et ceux-ci aussi bien pendant leur passage aux affaires qu'après leur sortie de charge sont passibles de cette juridiction.

4° — Les poursuites ont lieu pour « trahison, concussion (bribery) et grands crimes et délits (high crimes and misdemeanors) » cette dernière catégorie comprenant non seulement les actes qualifiés tels par la coutume ou un statut, mais encore les offenses de nature politique « constituant une violation de principes reconnus du droit en dehors des cas prévus par les dispositions spéciales de la loi pénale » (1) conformément à la « *lex et consuetudo Parliamenti* ».

5° — Les Lords jugent en fait et en droit ; ils sont maîtres de la peine sauf le cas de crime capital. Ils peuvent prononcer à la simple majorité, outre la destitution et la disqualification pour l'avenir, l'amende, la confiscation, le bannissement, l'emprisonnement.

6° La prorogation ou la dissolution du Parlement ne met pas fin à un *impeachment* en cours : il se transmet de session en session et de Parlement en Parlement jusqu'à décision.

7° — Le Roi ne peut s'opposer à un *impeachment* en vertu de son droit de grâce, mais conserve le droit d'en user quant à l'exécution de la peine.

(1) Glasson : Op. cit. V. p. 281.

SECTION II

Premières Applications de l'Impeachment dans l'Amérique du Nord

§ 1^{er}. — *Dans les Colonies Anglaises*

Il était naturel qu'une procédure aussi importante dans le jeu des institutions constitutionnelles de la métropole fût connue de celles de ses colonies qui jouissaient d'une certaine autonomie gouvernementale : les colonies de l'Amérique du Nord.

Là en effet de bonne heure le peuple participe à l'exercice de la puissance législative soit directement, soit dans des assemblées représentatives et bien avant 1688 celles-ci tentèrent d'exercer un contrôle sur les gouverneurs royaux (1). Sans doute on ne trouve pas dans les chartes octroyées à ces colonies de dispositions expresses sur l'*impeachment*. Seul le plan de Gouvernement de Pensylvanie en 1683 prévoyait des mises en accusation par l'Assemblée et en déferait le jugement au Conseil, disposition reproduite dans la charte de 1701 (2). Mais les autres assemblées coloniales, en possession de pouvoirs judiciaires variés, instruites de la pratique anglaise, réclamèrent ce droit et exercèrent parfois le pouvoir d'*impeachment* contre leurs juges et autres fonctionnaires devant leurs conseils respectifs. « Il y a lieu de penser, dit M. Gourd, que dans les di-

(1) Sur ce point, cf Percy Lewis Kaye "The colonial executive prior the Restoration" John Hopkins University studies Série XVIII n° 5.

(2) Penn's Frame of Government 1683 art. V, Charte 1701 § 2.

« verses colonies, de tous les pouvoirs judiciaires qui
« avaient pu être attribués aux assemblées, la Cham-
« bre des représentants retint ce seul droit de « mise
« en accusation » et que bientôt les seules personnes
« contre lesquelles elle eut la faculté de l'exercer furent
« les fonctionnaires dont la nomination émanait du
« peuple, le droit de juger ces fonctionnaires restant
« seul au Conseil » (1).

L'Assemblée de la Caroline du Nord suspendit pour un an le gouverneur Seth Sothell en 1689 à la suite d'abus de pouvoir et d'exactions commises contre des étrangers : c'est le premier cas présentant des analogies avec un *impeachment*.

Des poursuites dirigées en 1706 par l'Assemblée du Massachusetts contre plusieurs citoyens pour fournitures d'armes aux Acadiens alors en guerre avec l'Angleterre rappellent davantage l'*attainder* que l'*impeachment*.

On trouve encore en 1711 un essai d'accusation par la Chambre des Délégués de la Caroline du Nord contre le Député-Gouverneur Carey pour rébellion ; enfin en 1717 l'accusation portée contre le Chief Justice Trot par l'Assemblée de la Caroline du Sud, pour « avoir accaparé le pouvoir judiciaire tout entier en agissant comme juge du Banc du Roi, des Plaids communs et d'Amirauté » qui aboutit à sa destitution, présente vraiment tous les caractères de l'*impeachment*.

Le dernier essai de ce genre avant la Révolution fut

(1) Gourd : Chartes coloniales et constitutions des Etats-Unis II p. 157 ; en ce sens également Morey-First State Constitutions dans "Annals of the American Academy of Political and Social Science." » Septembre 1893.

l'impeachment du Chief Justice Peter Oliver en 1774 par la Chambre des Représentants du Massachusetts : ce juge avait accepté un traitement de la Couronne au lieu de le demander suivant la coutume à la Général Court. L'accusation fut votée sur les exhortations de John Adams qui démontra à ses collègues hésitants « l'absolue nécessité de l'existence d'un tel pouvoir et de sa mise en pratique dans tout Gouvernement libre » en invoquant la charte et les précédents anglais (1). On sent déjà dans cet incident la volonté d'émancipation des colons américains qui allait bientôt se traduire au grand jour par la Déclaration d'Indépendance du 4 Juillet 1776 et aboutir à la séparation d'avec la mère-patrie.

§ 2^{me}. — *Les Premières Constitutions d'Etats*

Dès leur erection en Etats libres, dans les Constitutions que la plupart d'entre elles se donnèrent, les anciennes colonies inscrivirent *l'impeachment* comme remède contre les fonctionnaires coupables et comme frein à la trop grande puissance de leurs gouverneurs. En effet, dominés par le souvenir de leur ressentiment à l'égard des gouverneurs royaux qui avaient abusé et trafiqué du pouvoir, les anciens colons ont caractérisé leurs premières ébauches constitutionnelles par un esprit d'hostilité et de méfiance à l'égard de tous les représentants du pouvoir exécutif ; ayant sous la main un moyen de contrainte qui avait prouvé sa force ils en armèrent le pouvoir législatif chargé de la « sur-

(1) John Adams : Œuvres, vol. IX, p. 236-241.

veillance » de l'exécutif (1). Dans 10 Etats sur 13 on trouve des dispositions sur l'*impeachment* mais la Virginie, le Massachusetts et l'Etat de New-York en particulier l'organisèrent de façon précise (2) : s'inspirant du modèle anglais ils introduisirent des modalités variées destinées à le mettre en harmonie avec l'esprit du régime républicain qu'ils adoptaient, modalités que nous étudierons au chapitre IV.

Sous le régime de la Confédération on ne relève qu'un seul cas d'*impeachment* en 1780 par l'Assemblée de Pensylvanie devant le Président et son Conseil contre le juge de la cour d'Amirauté F. Hopkinson sous l'inculpation de corruption ; l'accusé fut acquitté faute de preuves, mais l'arrêt dans ses attendus blâma « l'acceptation de présents par les fonctionnaires publics » (3).

Tels étaient les précédents devant lesquels se trouvèrent les Constituants lors de la réunion de la Convention de Philadelphie en 1787 d'où devait sortir la Constitution Fédérale.

(1) J. Barthélemy : Rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques Modernes p. 59 et 63.

(2) Virginie : Constitution 1776, § 15-16, Massachusetts, Constitution 1780 part II ch. 1 sec. 2 art. VIII sec. 3 art. VI, New-York : Constitution 1777, XXII, XXIII.

(3) Tous les cas d'*impeachment* cités dans cette section 2^{me} sont rapportés par Foster Commentaries on the Constitution vol. I Appendice p. 633-636.

CHAPITRE I

L'Impeachment dans la Constitution Fédérale

SECTION PREMIÈRE

Les Débats à la Convention de Philadelphie sur l'Introduction de l'Impeachment dans le Système de Gouvernement

Familiers avec la pratique anglaise qui s'étalait au grand jour dans le long procès de Warren Hastings alors pendant à Wetsminster, instruits de l'opinion de Machiavel qui attribuait au défaut de législation sur ce point la chute de la République de Florence (1), grands admirateurs de Montesquieu qui prisait beaucoup l'*impeachment* (2) et imbus de sa théorie de la séparation des pouvoirs, les délégués à la Convention Fédérale devaient tout naturellement introduire cette procédure dans leur œuvre, et en effet le principe n'en fut pas discuté. Mais s'ils acceptaient d'emblée l'idée générale de l'institution ils allaient en modifier profondément le caractère ; n'ignorant pas les abus auxquels son fonctionnement avait donné lieu en Angleterre, ils commencèrent par prohiber absolument la pratique des *bills d'attainder*, *ex post facto laws* et autres procédés judiciaires iniques de l'ancienne métropole (3). D'autre part si le droit d'accusation ne fut

(1) Histoire de Florence.

(2) Esprit des lois L. XI ch. VI.

(3) Constitution art. I sec. 9 § 3.

pas contesté à la Chambre des Représentants (1) il n'en alla pas de même avec les autres modalités. Comment organiser l'institution ? Sans doute l'*impeachment* est une partie d'un tout et c'est en considérant l'ensemble de leur œuvre, la théorie générale de gouvernement qu'ils adoptèrent que l'on pourrait le mieux dégager l'esprit dans lequel le jugement politique fut introduit. Mais nous n'entrerons pas ici dans ces considérations générales qui trouveront leur place plus loin quand nous ferons l'examen critique du système et que nous examinerons l'*impeachment* en relation avec la conception que les Constituants se sont faits du pouvoir exécutif. Nous nous bornerons pour le moment à considérer dans les travaux préparatoires parmi les solutions proposées lesquelles furent admises et lesquelles furent repoussées.

Plusieurs points furent l'objet de longues discussions et de décisions successives qui peuvent paraître contradictoires. Ce fut d'abord la question de la juridiction compétente. A qui confierait-on le jugement des accusations portées par la Chambre. Au Sénat ou à la Cour Suprême ? A un corps politique ou à un tribunal judiciaire ?

Dès les premiers débats, à la Convention, Randolph propose de faire juger les *impeachments* par les tribunaux de l'ordre judiciaire. Pinckney dans son « Plan du Gouvernement Fédéral » en confiait la décision à une Cour Suprême. De nouveau le Comité de la Chambre entière (of the Whole House) eut à statuer sur ce point à propos de la durée du mandat présidentiel et

(1) Story : Comm. I § 689.

le 13 Juin 1787 la Convention admit le principe du jugement par le « pouvoir judiciaire national » (1). Sur ces entrefaites Hamilton proposa l'institution d'un Tribunal spécial composé d'un juge de la Cour Suprême de chacun des Etats, ces juges étant inamovibles, mais cette suggestion ne fut pas retenue par l'Assemblée (2). Le Comité de Détail auquel fut délégué l'examen de ces questions et qui remit son rapport le 6 août prévoyait le jugement du Président et des fonctionnaires fédéraux par la Cour Suprême, celui des juges de ladite Cour étant réservé au Sénat (3). Mais sur ce texte des discussions nouvelles s'ouvrirent. Gouverneur Morris fit remarquer le danger de faire juger le Président par la Cour Suprême. Un nouveau Comité, celui des Onze, déposa son projet le 4 Septembre, projet totalement différent du précédent : le soin de juger les *impeachments* y était remis au Sénat (4) qui ne pourrait condamner qu'à la majorité des deux tiers, disposition que le Comité de Style et d'Arrangement reproduisit dans le texte soumis à l'Assemblée le 12 Septembre et qui devint définitif (5).

Concurremment avec cette question se posaient et se discutaient les autres :

Qui pourrait être mis en accusation ? Les fonctionnaires et les juges sans doute, mais convenait-il d'étendre cette procédure exceptionnelle au Chef du Pouvoir exécutif ? La réponse était liée au rôle que l'on attribuait au Président dans le jeu des trois pouvoirs, les

(1) Far and: "Records of the Federal Convention" I p. 223-24.

(2) Ibid. I p. 292-293.

(3) Ibid. II p. 185-186.

(4) Ibid. II p. 427.

(5) Ibid. II p. 592.

débats nous le prouvent. Elbridge Gerry du Massachusetts se montra partisan de l'adjonction au Président d'un Conseil responsable. Randolph de Virginie demandait que l'exécutif ne fut pas confié à un seul homme (1). Gouverneur Morris se prononçait lui aussi pour l'irresponsabilité du Président (2) et James Wilson de Pensylvanie déclarait que « soumis au jugement du Sénat le Président ne serait plus le représentant du peuple comme il semblait devoir l'être, mais le favori de la Haute Assemblée » (3).

En sens contraire on objectait que le Président ne pouvait rester sans contrôle et être assuré d'une totale impunité pendant toute la durée de son mandat ; c'est à cette opinion que se rangea la Convention en votant le texte relatif à l'*impeachment* du Président.

Mais quelles « offenses » seraient susceptibles de motiver une mise en accusation ?

La première définition adoptée prévoyait le cas de « malversations ou négligences dans l'exercice des fonctions ». Le Comité de Détail y substitua la « trahison, concussion ou corruption » (4).

Plus restrictif encore le Comité des Onze limitait les inculpations à deux : trahison et concussion (5). Mais alors l'*impeachment* ne risquait-il pas d'être complètement inefficace ? Au Comité de Style le Colonel Mason le fit remarquer et proposa d'y ajouter la « mauvaise administration » ce qui souleva l'objection suivante de

(1) Farrand : Op. cit. ; I p. 73.

(2) Ibid. II p. 53-54.

(3) Ibid. II p. 522-523.

(4) Ibid. II p. 185-186.

(5) Ibid. II p. 495.

Madison : « Un terme aussi vague équivaudrait à soumettre les fonctionnaires au bon plaisir du Sénat ». Mason proposa alors l'expression « autres grands crimes et délits » (other high crimes and misdemeanors) qui fut finalement adoptée par 8 voix contre 3 avec l'adjonction « contre les Etats-Unis » (1).

Enfin le 15 Septembre 1787, après avoir rejeté une motion de Gouverneur Morris tendant à suspendre de leurs fonctions les personnes mises en accusation par la Chambre jusqu'au prononcé du jugement, la Convention vota le texte définitif de la Constitution dont nous rassemblons ci-dessous tous les articles ayant trait à l'*impeachment*.

Article I. — Section 2. — § 5. — La Chambre des Représentants aura seule le pouvoir de mettre en accusation devant le Sénat.

Article I. — Section 3. — § 6. — Le Sénat aura seul le pouvoir de juger les personnes que la Chambre des Représentants aura mises en accusation. Quand ils siègeront à cet effet les Sénateurs prêteront serment ou affirmation. Si c'est le Président des Etats-Unis qui est poursuivi, ce sera le Chief Justice de la Cour Suprême qui présidera. Nul ne sera condamné qu'à la majorité des deux tiers des sénateurs présents.

Article I. — Section 3. — § 7. — Les jugements rendus en cas de mise en accusation n'auront d'autres effets que la destitution et l'incapacité de recevoir et de tenir quelque office d'honneur, confiance ou profit

(1) Farrand : II p. 550-552.

quelconque qui dépende des Etats-Unis, mais la partie condamnée n'en sera pas moins exposée et sujette à accusation, procès, jugement et châtiment selon les lois devant les tribunaux ordinaires.

Article II. — Section 2. — Le Président... aura le pouvoir de modérer les peines et d'accorder des grâces pour les délits commis contre les Etats-Unis excepté en cas d'*impeachment*.

Article II. — Section 4. — Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront destitués de leurs charges si à la suite d'un *impeachment* ils sont convaincus de trahison (*treason*) concussion (*bribery*) ou autres grands crimes et délits (*other high crimes and misdemeanors*).

SECTION II

Étude des principales Règles de l'Institution

§ 1^{er} — *Historique des cas d' « Impeachment » fédéraux*

Avant d'entrer dans le commentaire des règles dont nous venons d'énoncer le texte il nous faut pour la compréhension même du sujet indiquer brièvement les traits caractéristiques des 9 cas d'*impeachment* qui se sont produits aux Etats-Unis depuis bientôt 150 ans que la Constitution Fédérale existe : un Président, un Sénateur, un ministre et 6 juges fédéraux se sont vus mettre en accusation durant ce long espace de temps. Car c'est au cours de ces applications pratiques que le sens et la portée des règles constitutionnelles ont été dégagés, que leurs points douteux ont été discutés par les parties en présence ce qui nous obligera à y faire souvent allusion.

1^o — *Impeachment du Sénateur^{*} Blount (1797)*

Le Sénateur de Tennessee W. Blount fut mis en accusation le 7 Juillet 1797 sous l'inculpation de « grands crimes et délits ». On lui reprochait, étant sénateur, d'avoir conspiré contre une puissance neutre pour le compte de l'Angleterre en tentant de lever une expédition militaire dans le but d'envahir les territoires espagnols de Floride et de Louisiane et d'avoir poussé les Indiens à violer leurs engagements envers le Gouvernement Fédéral. La Chambre ayant réclamé son arrestation, le Sénat acquiesça puis prononça son expulsion. Au cours du procès, ses défenseurs soutinrent

que « si Blount était sénateur lors des faits reprochés, il n'était pas fonctionnaire civil des Etats-Unis, condition exigée par la Constitution pour que des poursuites soient possibles et subsidiairement que si le Sénat considérait un sénateur comme fonctionnaire civil, Blount étant expulsé n'était plus sénateur et devait être acquitté ». Le Sénat se rangea à la thèse de la défense en décidant qu'un Sénateur n'était pas fonctionnaire et acquitta Blount par 14 voix contre 11. Retourné en Tennessee ce dernier fut réélu à l'Assemblée locale et il était au moment de sa mort sur le point d'être nommé Gouverneur.

2° — *Impeachment du juge Pickering* (1804)

A la suite d'un message du Président Jefferson à la Chambre des Représentants celle-ci vota l'*impeachment* du juge de district de New Hampshire John Pickering pour « grands crimes et délits ». Les principales charges relevées contre lui étaient, outre une violation de la loi au cours de poursuites intentées par le pouvoir fédéral au propriétaire d'un navire pour contravention aux lois douanières, d'avoir siégé en plein tribunal en état d'ivresse et d'y avoir prononcé des paroles indécentes, en un mot de « s'être rendu coupable d'autres grandes fautes dégradantes pour son caractère de juge et l'honneur et la dignité des Etats-Unis ». Jugé et reconnu coupable malgré les efforts de ses avocats, sa destitution fut prononcée par 20 voix contre 6.

3° — *Impeachment du juge Chase* (1805)

Le jour même de la condamnation de Pickering la Chambre mit en accusation Samuel Chase, juge à la

Cour Suprême qu'une première tentative d'*impeachment* avait réussi à faire exclure de la Chambre des Délégués du Maryland dont il était originaire. Les articles d'*impeachment* le représentaient comme coupable d'avoir manqué à son serment au cours d'un procès de trahison et d'avoir fait preuve d'arbitraire, d'oppression et d'injustice, d'avoir fait pression sur le Grand Jury de Delaware afin d'obtenir la condamnation d'un éditeur, son adversaire politique, qu'il qualifiait de « séditionnel », enfin d'avoir manqué aux devoirs de sa charge en adressant une harangue politique au grand jury de Maryland « tendant ainsi à prostituer le haut caractère judiciaire dont il était revêtu en le ravalant aux bas desseins d'un candidat en quête de suffrages ». La faiblesse de l'accusation, toute politique au fond et une défense habile le firent acquitter sur tous les points.

4°. — *Impeachment du juge Peck* (1830)

Juge du district de Missouri, il avait en 1825 rendu un jugement en faveur des Etats-Unis sur des réclamations relatives à des concessions de territoires espagnols, jugement qui fut réformé par la Cour Suprême.

Dans l'intervalle l'avocat de la partie perdante, Lawless, avait publié un article où il montrait les erreurs commises par le juge. Celui-ci le fit comparaître, l'inculpa d'offense envers lui, le fit emprisonner pour 24 heures et le suspendit du barreau pour 18 mois. Lawless adressa une pétition à la Chambre pour réclamer justice et la renouvela 2 ans plus tard. Enfin en 1829 la Chambre se prononça pour l'*impeachment*, mais Peck considéré comme ayant agi sans intention malveillante fut jugé et acquitté par 22 voix contre 21.

5° — *Impeachment du juge Humphreys* (1862)

Bien que classé sous le vocable « grands crimes et délits » ce procès est véritablement un procès de trahison. Lors de la Sécession, Humphreys, juge du district de Tennessee pour le Gouvernement Fédéral, accepta de remplir les mêmes fonctions pour le Gouvernement Confédéré. Mis en accusation pour avoir prêché la révolte et le droit de sécession, favorisé la rébellion armée contre les Etats-Unis, être entré dans un complot tendant à renverser par la force le pouvoir fédéral, enfin avoir agi illégalement « comme juge de district des Etats Confédérés » (arrestations illégales, emprisonnement et confiscations arbitraires) et jugé par défaut, il fut reconnu coupable sur tous les points sauf un, destitué et se vit interdire l'accès des fonctions publiques pour l'avenir.

6° — *Impeachment du Président Andrew Johnson* (1868)

Ce fut là un des événements les plus remarquables de l'histoire politique américaine. La politique suivie par Johnson, successeur prématuré de Lincoln, vis-à-vis des Etats du Sud, lui avait valu l'hostilité des Chambres où siégeait une majorité de républicains. Une première fois en 1867 une enquête fut ouverte sur sa conduite, mais les faits articulés n'ayant pas paru suffisants à la Chambre des Représentants, celle-ci repoussa la proposition d'*impeachment* par 108 voix contre 57. Le renvoi par le Président pendant les vacances parlementaires du Secrétaire d'Etat à la Guerre Stanton en violation de la loi sur la Tenure des fonctions civiles votée le 2 Mars 1867 malgré son « veto »

dans le but de maintenir au pouvoir cette sentinelle vigilante des républicains et la plainte même de Stanton à la Chambre modifièrent les dispositions de l'Assemblée qui le 28 Février 1868 vota la résolution du vieux leader républicain Thaddeus Stevens « qu'Andrew Johnson, Président des Etats-Unis, soit mis en accusation pour crimes et délits commis dans l'exercice de ses fonctions ». Onze articles furent votés : on y relevait à côté de la violation formelle de la loi que sa section 9 érigeait en délit, de nombreux actes illégaux, la plupart basés seulement sur des considérations de parti. La lutte fut vive au Sénat, mais finalement par le jeu de la majorité des deux tiers le Président fut sauvé : 35 voix en effet se prononcèrent pour la condamnation et 19 contre.

Nous examinerons plus loin les raisons profondes et la portée de cette décision.

7° — *Impeachment du Ministre de la Guerre Belknap*
(1876)

Au cours d'une enquête faite par un Comité de la Chambre on découvrit que le Secrétaire d'Etat à la Guerre W. Belknap avait consenti à nommer pour tenir un établissement commercial au poste militaire de Fort Sill un certain Marsh et avait ensuite accepté comme successeur de Marsh un certain Evans et que pour prix de sa complaisance il avait reçu d'eux depuis 1872 de 6 à 12.000 dollars par an.

La Chambre se réunit aussitôt pour voter l'*impeachment*, mais dans l'intervalle Belknap ayant eu connaissance des poursuites adressa sa démission au Président Grant lequel l'accepta deux heures environ

avant le vote de 5 articles par la Chambre. Néanmoins le procès suivit son cours, mais la défense excipa devant le Sénat que l'accusé n'étant plus fonctionnaire civil au moment du vote de la Chambre, la Cour d'*Impeachment* était incompétente pour le juger. Le Sénat se reconnut compétent par un vote à la simple majorité. Mais la majorité des deux tiers ne put être réunie sur la question de culpabilité et Belknap fut acquitté malgré l'évidence de la corruption.

8° — *Impeachment du juge Swayne* (1905)

Douze articles d'*impeachment* furent portés contre Charles Swayne juge de district des Etats-Unis en Floride. Les trois premiers l'accusaient d'avoir touché des indemnités excessives ou indues au moyen de faux certificats, deux autres d'avoir utilisé sans payer pour son transport personnel, celui de sa famille et de ses amis, un wagon spécial appartenant à une compagnie de chemins de fer dont le directeur lui devait sa nomination. Dans les derniers on lui reprochait de résider en dehors de son district, d'avoir infligé des amendes et emprisonné arbitrairement des avoués et avocats pour offenses envers lui.

Le Sénat, considérant ces fautes comme des « peccadilles », le reconnut innocent sur tous les chefs d'accusation et l'acquitta le 27 Février 1905 (1).

9° — *Impeachment du juge Archbald* (1912-13)

Le 11 Juillet 1912 par 220 voix contre 1 la Chambre

(1) Encyclopedia of American Government (1914) au mot *Impeachment*.

des Représentants vota la mise en accusation de Robert W. Archbald, ancien juge de district de Pensylvanie, alors juge de la Cour de Circuit des Etats-Unis et détaché en cette qualité à la Cour de Commerce fédérale, pour « mauvaise conduite et délits graves commis dans l'exercice de ses fonctions ». Il était accusé d'abus et de trafic d'influences avec des sociétés engagées dans des affaires pendantes devant son tribunal en vue de se procurer ou de procurer à des tiers des profits commerciaux, de corruption ayant reçu de multiples pots de vin d'avoués, de plaideurs, de fonctionnaires, de compagnies de chemins de fer. Déclaré coupable sur 5 chefs d'accusation il fut condamné par 68 voix contre 5 42 et 20.

Le Sénat prononça à l'unanimité sa destitution et sa disqualification pour l'avenir par 39 voix contre 35 (1).

§ 2^{me} — *Personnes passibles d'impeachment*

« Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis » dit la Constitution « peuvent être mis en accusation. »

Le texte paraît bien formellement limiter la catégorie de personnes à laquelle il s'applique : la maxime « *Expressio unius est exclusio alterius* » jointe à la nature de la peine applicable, la révocation, viennent encore renforcer l'argumentation et obligent à conclure — ce qui a toujours d'ailleurs été admis en fait — que les simples particuliers sont exempts de ce genre de poursuites. Néanmoins au cours du premier *impeach-*

(1) *Encyclopédia of American Government*, cf. Simpson op. cit. appendice p. 205-213.

ment, celui du Sénateur Blount, les commissaires accusateurs soutinrent audacieusement que tous les citoyens, fonctionnaires ou non, pouvaient être mis en accusation. Ils faisaient valoir, outre la raison tirée de la pratique anglaise, que les agissements des simples particuliers peuvent être aussi dangereux pour l'Etat que ceux de ses fonctionnaires affirmant que mieux valait prévenir que punir et empêcher certains hommes d'accéder au pouvoir que les contraindre à en sortir. Mais les avocats de Blount réfutèrent victorieusement cette argumentation en soutenant, entr'autres, que dans un pays libre tout citoyen a droit aux garanties de justice établies par la loi tandis que les fonctionnaires en acceptant un emploi public se soumettent volontairement aux règles spéciales à leur état et à leurs conséquences possibles. Consulté sur la théorie avancée par l'accusation par le Vice-Président Jefferson, Madison répondit : « C'est la plus extravagante nouveauté qui ait jamais été inventée » (1) et le Sénat se rangea à cet avis. Depuis lors ce point n'a plus jamais été discuté : seuls les fonctionnaires civils sont visés et par là il faut entendre, selon Rawle, « tous les fonctionnaires nommés par le Gouvernement Fédéral, qu'ils soient, de l'ordre exécutif ou judiciaire, à quelque degré de la hiérarchie qu'ils appartiennent, sauf les officiers de terre et de mer » (2). Pourquoi cette exception en faveur de « ceux par qui les Républiques se croient surtout menacées (3) ? » C'est que » dit

(1) Thomas : American Political Science Review, mai 1908.

(2) Rawle : On Constitution, ch. XXII, p. 213.

(3) De Noailles : Cent ans de République aux Etats Unis I p. 344.

Story (1) — « les militaires ont leurs juges et leurs lois spéciales, nécessaires à cause du caractère des devoirs militaires et des exigences de la discipline, qu'ils estiment leur honneur mieux sauvegardé entre les mains de leurs camarades que par n'importe quel tribunal civil, qu'enfin le Sénat manquerait de compétence pour les juger ».

« Fonctionnaires civils dans le sens d'agents de l'exécution et de l'interprétation des lois par opposition aux dépositaires élus du pouvoir législatif » dit encore M. Gourd (2). En effet fallait-il y comprendre les députés et sénateurs ? La question s'est posée pour Blount en 1797 et nous avons vu que le Sénat l'acquitta ne reconnaissant pas en lui un fonctionnaire. Depuis il est admis que l'*impeachment* ne s'applique pas aux représentants élus du pays. On a tiré argument d'une part des textes constitutionnels qui à plusieurs reprises distinguent les membres du Congrès des fonctionnaires des Etats-Unis, de celui qui interdit en particulier à ces derniers de faire partie du Congrès, d'autre part de ce fait que la disqualification s'appliquerait difficilement puisqu'ils tiennent leurs mandats de l'élection.

On a allégué aussi qu'issus de la volonté du peuple d'un Etat déterminé ils ne sont pas des représentants des Etats-Unis, mais de ce peuple seulement et qu'ils ne sauraient pour ce motif être mis en accusation, procédure applicable aux seuls fonctionnaires dépendant du pouvoir exécutif fédéral, c'est-à-dire nommés par quelqu'un représentant le peuple de l'Union tout en-

(1) Story : Op. cit. I § 792.

(2) Gourd : Op. cit. III p. 400.

tier (1). Enfin et surtout les Chambres n'ont-elles pas une juridiction spéciale sur leurs membres ? (2).

Cependant des auteurs comme Tucker et Rawle regrettent cette décision trouvant que les fautes des représentants du peuple sont aussi répréhensibles que celles de quiconque ce que ne conteste pas Story tout en montrant par ailleurs qu'ils sont responsables politiquement devant leurs électeurs et pénalement devant les tribunaux ordinaires sans compter la possibilité d'expulsion de la part de leurs Assemblées : il craint que l'*impeachment* puisse servir à « découronner une minorité de ses leaders ». (3) Pomeroy persiste toutefois à penser que mis à nouveau en face d'un cas semblable le Sénat changerait d'opinion (4).

Deux questions se posent maintenant : 1° Un fonctionnaire peut-il être mis en accusation pour des faits antérieurs à son entrée en fonctions ?

2° — Peut-il être poursuivi lorsqu'il est sorti de charge et redevenu simple citoyen ?

1° — S'agit-il de fautes commises en tant que simple particulier avant d'occuper une charge publique, la réponse ne semble pas douteuse : les raisons indiquées ci-dessus, le caractère purement politique de l'*impeachment* s'opposent à ce qu'on l'étende ainsi abusivement. Si les faits délictueux étaient notoirement connus lors de la nomination ou de l'élection du fonction-

(1) Jenks, commissaire accusateur dans le procès Belknap cité par Foster, op. cit. I § 91.

(2) Constitution : Art. I sect. 5.

(3) Story : Op cit. I § 795.

(4) Pomeroy : Introduction to Constitutional Law p. 480.

naire il ne paraît pas davantage possible d'en faire ultérieurement la base d'une accusation. « Il est présent à l'esprit de tout » dit M. Simpson « qu'un candidat à la présidence à qui on reprochait une grave défaillance morale dans sa jeunesse — et qui l'avouait d'ailleurs — mais qui depuis lors avait mené une vie exemplaire fut cependant élu par le peuple et devint l'un de nos meilleurs présidents » (1). Le même auteur pense que l'*impeachment* s'appliquerait au contraire à des offenses directement en rapport avec la situation occupée, par exemple une violation de la loi sur les pratiques de corruption en vue de se faire élire ou nommer comme dans le cas du Gouverneur Sulzer. Tout autrement en fait s'est posée la question en différentes occasions. Un homme a commis au cours de son passage dans un poste administratif ou judiciaire des fautes graves contraires à ses devoirs : plus tard il quitte ce poste et est nommé à d'autres emplois. Peut-il être poursuivi par voie d'*impeachment* alors qu'il occupe une position différente de celle où il a commis les faits incriminés ? Nous le pensons pourvu toutefois que les offenses soient de celles qui permettent la mise en œuvre de cette procédure. L'espèce s'est présentée dans le cas Archbald, juge d'une Cour de Circuit au moment de son procès, antérieurement juge de District : plusieurs des articles d'*impeachment* visaient des faits commis en cette dernière qualité. Ses défenseurs ne manquèrent pas de souligner l'intérêt de la question et prenant comme parallèle les multiples preuves d'activité politique données par le Président

(1) Simpson : Op. cit. p. 61.

Taft au cours de sa carrière ils disaient : « Le Président des Etats-Unis fut autrefois Solicitor Général, plus tard Juge d'une cour de Circuit, puis Gouverneur des Philippines et Secrétaire d'Etat à la Guerre. Pourrait-il maintenant être mis en accusation pour un acte commis dans l'une quelconque de ces fonctions ? Si oui la majorité de la Chambre alliée aux deux tiers du Sénat peut prononcer sa destitution de Président pour des faits totalement étrangers à l'exercice de ses fonctions actuelles » (1). — Certainement il pourrait y avoir là pour une majorité hostile des Chambres un moyen de menacer la sécurité du Président élu par le peuple et même de s'opposer à son entrée en charge : 150 ans d'expérience prouvent que le danger n'est pas réel. Quoi qu'il en soit la solution du Sénat dans le cas Archbald n'est pas décisive : celui-ci sans doute fut acquitté sur toutes les charges ayant trait à sa conduite comme Juge de District, mais de multiples raisons décidèrent du vote des sénateurs : caractère de peccadilles des faits allégués, inutilité de statuer sur ce point la condamnation ne faisant pas de doute par ailleurs. Si nous regardons les solutions fournies par les arrêts des Cours d'*impeachment* des Etats nous voyons qu'ils admettent tous la possibilité de l'accusation en pareil cas. Dans l'état présent des choses cette décision paraît juste et nous emprunterons à M. Simpson sa conclusion qui nous semble d'accord avec le caractère de l'*impeachment* en Amérique : « Selon toutes probabilités l'*impeachment* ne sera admis que si l'offense incriminée est en rapport direct avec la fonction rem-

(1) Simpson : Op. cit. p 61.

plie ou s'est produite immédiatement avant l'acceptation du mandat dans le but d'obtenir celui-ci, en un mot lorsque le bien public — qu'il faut considérer avant tout — l'exige » (1).

2° — Se basant sur ce fait que la Constitution a rendu obligatoire la destitution au cas de condamnation, certains auteurs (2) pensent que le fonctionnaire ne peut être poursuivi que lorsqu'il est en exercice. La solution est loin d'être aussi simple car de l'opinion qui prévaudra découlera le point de savoir si un fonctionnaire peut en démissionnant au moment critique se soustraire à tout jamais à la punition de ses fautes.

Soulevée à propos de Blount, cette question n'avait pas été discutée le débat ayant été reporté sur un autre terrain. En 1846 des poursuites pour corruption furent entamées contre Daniel Webster bien qu'il eut cessé toute fonction publique depuis plusieurs années. Au cours des débats John Quincy Adams déclara : « Je tiens pour certain que tout fonctionnaire des États-Unis est passible d'*impeachment* suivant les lois fédérales aussi bien vingt ans après le terme de son mandat que durant le cours même de celui-ci » (3). La procédure fut arrêtée pour défaut de preuves. Une autre tentative en 1873 contre le Juge Busteed d'Alabama « démissionnaire » ne fut pas davantage poursuivie pour une raison similaire. Enfin en 1876 le Congrès se trouva face à face avec la question dans le cas Belknap. Nous avons dit comment entre la fin de l'enquête et le

(1) Simpson : Op. cit. p. 62.

(2) Story : Op. cit. I § 804.

(3) Thomas : American Political Science Review, mai 1908.

vote de la Chambre celui-ci remit sa démission au Président Grant qui crut devoir l'accepter et comment la défense plaida l'incompétence du Sénat (1). Le Sénat par 37 voix contre 29 et 7 abstentions se déclara compétent, mais les Sénateurs qui avaient voté « contre » dans ce premier vote n'ayant pas voulu se déjuger lors du vote final malgré l'évidence des faits de corruption la majorité des 2/3 ne put être réunie. Presque tous les auteurs sont d'accord pour déclarer que ce point n'est fixé définitivement dans aucun sens par un résultat aussi douteux (2). Les faits ne nous éclairant pas suffisamment, voyons comment la question a été discutée en droit, quels arguments on a invoqués pour et contre l'*impeachment* dans ce cas.

En faveur de l'*impeachment* on eut recours aux précédents anglais, mais il n'existait dans la métropole, nous le savons, aucune disposition législative formelle. On s'arma des travaux préparatoires au cours desquels on s'était demandé s'il ne convenait pas de limiter à un certain délai la responsabilité du Président d'où il ressortait implicitement qu'on admettait la possibilité de poursuites à tout moment, opinion que le silence même de la Constitution semble, disait-on, vérifier. Enfin on faisait valoir le but même de l'*impeachment* qui est d'écarter du pouvoir à tout jamais les hommes que leur conduite officielle a révélés dangereux pour l'Etat. A toutes ces considérations on en ajoutait une autre qui nous paraît bien plus décisive, raison de morale et de justice autant que d'utilité.

(1) Ci-dessus p. 36.

(2) Foster : Op. cit. I § 92, en sens contraire Burgess-Political Science II p. 334.

Peut-on admettre que l'auteur d'actes répréhensibles insuffisants pour motiver l'ouverture de poursuites pénales ordinaires par le seul fait qu'il quitte volontairement son emploi puisse échapper à toute contrainte ?

Et même s'ils étaient suffisamment graves pour permettre ces poursuites le coupable n'aurait-il pas tout intérêt à échapper à l'*impeachment* et à se laisser condamner par les tribunaux ordinaires espérant obtenir ensuite du Président sa grâce qu'il ne pourrait escompter autrement ? Cette « course avec la loi » qu'a réussie Belknap n'est-elle pas choquante ? Si on l'admettait toutes les prévisions de la Constitution se trouveraient détruites et l'*impeachment* ne serait plus qu'un vain mot : « l'ordre public exige » dit Foster « qu'on puisse demander à toute époque la disqualification d'un individu dont la culpabilité n'a pu être prouvée pendant son passage aux affaires » (1).

De l'autre côté on répondait que les dispositions relatives à l'*impeachment* étant de droit pénal devaient être interprétées « *stricto sensu* », qu'autrement tout ex-fonctionnaire serait exposé à se voir poursuivi à tout instant de sa vie et serait privé des garanties de la Constitution, que ce serait une arme terrible aux mains du parti politique au pouvoir..

L'histoire est là pour prouver que ces craintes étaient peu sérieuses. Enfin on tirait parti des textes, comme l'avait fait Story, en soutenant qu'un fonctionnaire sorti de charge ne réalisait plus la condition exigée par la Constitution et qu'en outre la peine prévue, la des-

(1) Foster · Op. cit. I § 92.

titution, montrait bien l'impossibilité de telles poursuites. Argument factice que détruit facilement M. Simpson : « Si l'accusé est encore en charge » dit-il « il sera destitué ; sinon, la seule peine applicable sera l'interdiction d'occuper à l'avenir un emploi public ». Et il conclut en ces termes : « Il est douteux qu'un ex-fonctionnaire soit jamais l'objet d'un *impeachment* à moins de rentrer ultérieurement dans l'administration fédérale, plus douteux encore qu'il consente à cette réintégration ou y ayant consenti qu'il s'y maintienne s'il sait qu'il peut être mis en accusation » (1).

§ 3^{me} — *Infractions pouvant motiver des poursuites*

Nous arrivons ici au nœud vital de la discussion des règles de l'institution : depuis l'adoption de la Constitution les controverses n'ont pas cessé sur la façon de déterminer les causes d'*impeachment* et de suppléer au vague des termes employés.

Que dit en effet l'article II section 4 ? « Le Président.. seront destitués de leurs charges si à la suite d'un *impeachment* ils sont convaincus de « trahison, concussion ou autres grands crimes et délits (*treason, bribery or other high crimes and misdemeanors*). ». Or la Constitution n'a défini que la trahison (1) ; pour la concussion (*bribery*) force est d'avoir recours à la coutume et on entend par là « toute subordination de l'exercice de la fonction à l'obtention d'un avantage illicite » définition qui ne laisse pas que d'être parfois susceptible d'élargissement : ainsi l'accusation lors du

(1) Simpson : Op. cit. p. 63.

(1) Art. III sect. 3.

procès Johnson déclara que la promesse du Président au général Thomas de prendre sur lui la responsabilité qui pourrait résulter de la violation de la loi sur la tenure des fonctions civiles constituait le crime de concussion (1).

Mais que signifie cette expression « Grands crimes et délits » ? C'est sur le sens et la portée à lui donner que s'est livrée la bataille. Deux grandes théories se sont opposées, chacune ayant ses partisans autorisés ; elles ont été fréquemment et brillamment défendues tant au cours des procès au Sénat que dans les ouvrages de doctrine et les articles de revues. Nous les appellerons respectivement « théorie restrictive » et « théorie extensive » ; dans chacune d'elles des variantes ont été émises qui apparaîtront au cours de notre exposé.

A. — *Théorie Restrictive*

Elle se formule de la façon suivante : sauf le cas de trahison et de concussion l'*impeachment* ne peut être mis en œuvre contre un fonctionnaire que si l'acte incriminé a été qualifié crime ou délit entraînant une sanction pénale par une loi des Etats-Unis et peut ultérieurement comme tel donner lieu à une poursuite criminelle devant la juridiction de droit commun, c'est-à-dire suivant la terminologie anglo-saxonne, s'il constitue une « indictable offense ». Or comme on a décidé de bonne heure de ne pas reconnaître la coutume anglaise comme partie intégrante de la législation fédérale il s'ensuit que seule une offense criminelle prévue par une loi votée par le Congrès peut servir de base à un *impeachment*.

(1) Thomas : Am. Pol., Sc. Rev. mai 1908.

Par quel raisonnement est-on parvenu à cette solution ? Qui l'a soutenue ? Est-elle défendable ?

De nombreuses raisons ont été invoquées en sa faveur. On a affirmé que la Chambre des Représentants et le Sénat avaient les mêmes pouvoirs que ceux reconnus en Angleterre aux Communes et aux Lords et que la pratique anglaise n'admettant l'*impeachment* que s'il avait pour cause une « indictable offense » il en était de même aux Etats-Unis. On a fait grand état du texte, soutenant que les mots « crimes » et « misdemeanors » doivent être pris dans leur sens technique en droit criminel où les « felonies » et les « misdemeanors » embrassent toutes les infractions punies par les lois pénales et rien de plus. On a tiré argument du caractère de tribunal du Sénat siégeant comme Cour d'*impeachment*, des formes judiciaires de la procédure, de la possibilité de poursuites ultérieures devant les juridictions ordinaires. Certains ont même avancé qu'admettre l'opinion contraire serait permettre par une voie détournée le rétablissement de la pratique formellement défendue par la Constitution des *attainders* (1). Enfin la raison d'utilité est venue couronner l'édifice : si on ne se rallie pas à notre interprétation, ont dit des partisans de cette thèse, les fonctionnaires seront à la merci d'une majorité hostile du Congrès.

A la Convention elle n'a guère trouvé qu'un seul défenseur, Luther Martins, qui a fait campagne contre l'adoption de la Constitution ; il eut l'occasion de la développer au cours du procès du juge Chase qu'il défendait. Reprise par le Professeur Dwight dans un

(1) Opinion de B. R. Curtis, défenseur du Président Johnson.

article paru en 1867 (1) elle constitua le pivot de la défense du Président Johnson et l'un de ses avocats en particulier, le juge B. R. Curtis, développa pour l'exposer toutes les ressources de son talent (2).

Basée en réalité sur une seule et même prémisse, l'assimilation complète des pouvoirs du Congrès Américain avec le Parlement Anglais, elle s'effondre dès que l'on prouve la fausseté de cette conception. Or le pouvoir judiciaire autant que les départements politiques fédéraux ont toujours rejeté cette assimilation (3).

D'ailleurs nous avons montré — et c'est l'opinion de la grande majorité des auteurs — qu'en Angleterre même l'étude des précédents est absolument contraire à cette interprétation (4). L'argument *ab inconvenienti* ne saurait non plus être retenu.

Enfin, si l'on se rangeait à cette idée il faudrait admettre que toute sorte de corruption ou d'actes arbitraires de la part des fonctionnaires serait impunie : le pouvoir d'*impeachment* se trouverait réduit à rien (5). Aussi des atténuations à la rigueur de cette doctrine ont-elles été de bonne heure proposées par ceux qui craignaient le trop grand libéralisme de la théorie extensive. Certains auteurs étendirent l'*impea-*

(1) Dwight : American Law Register vol 6, 257.

(2) Johnson Trial : Suppl. to Congressional Globe 2^e session 40^e congrès.

(3) Pomeroy : Op. cit. p. 480 et s. s.

(4) Cf. ci-dessus p. 13. En ce sens Lawrence American Law Register vol. 6, 641. Simpson : Op. cit. p. 35-36.

(5) Story : Op. cit. § 796 Rawle. Op. cit. ch. XXII.

chment aux actes prévus et punis par la coutume anglaise ou américaine (1).

D'autres allant plus loin déclarèrent que toutes les offenses que l'étude des précédents parlementaires des deux pays, la « *lex et consuetudo parlamenti* », montrait comme ayant motivé dans le passé une mise en accusation devaient être désormais rangées dans la liste des causes d'*impeachment*.

Ces concessions, sorte de transition entre les deux doctrines adverses, ne sont guère plus satisfaisantes ; outre qu'elles ont le grave défaut « de faire de l'*impeachment* une institution mort-née tandis que les autres parties de la Constitution vivent aujourd'hui d'une vie meilleure et plus intense qu'à l'époque de leur adoption » (2), elles apparaissent comme dénuées de base juridique et peu en harmonie avec l'esprit général de la Constitution Américaine.

B. — *Théorie Extensive*

Dans celle-ci on regarde l'*impeachment* comme la plus importante sanction personnelle qui assure l'observation des devoirs de la fonction, « comme la clef de voûte qui soutient toute l'arche des pouvoirs constitutionnels » (3) ; serrant le texte de près, l'interprétant en fonction du but poursuivi et tenant le plus grand compte de la nature des peines prononcées, elle fait rentrer dans l'expression « grands crimes et délits » les délits de nature politique, les violations des devoirs publics que certes les lois pénales ne punissent pas

(1) Burgess : Op. cit. II p. 334.

(2) Simpson : Op. cit. p. 30.

(3) Pomeroy : Op. cit. p. 485.

mais qui constituent de la part de ceux à qui est délégué l'exercice de l'autorité publique des fautes intolérables.

Et elle reconnaît aux Assemblées fédérales un pouvoir discrétionnaire pour décider quels actes préjudiciables aux intérêts du pays peuvent autoriser des poursuites de ce genre. Tel en est du moins le principe : nous verrons plus loin quelles limitations on a essayé d'y apporter. Ici le terme « *misdemeanors* » n'est plus limité à son sens criminel mais prend une acception politique que la logique même semble indiquer : autrement on ne voit pas son utilité, le mot « crimes » embrassant ordinairement, suivant la jurisprudence, « toute offense de la plus grave à la plus légère et ce que l'on nomme « *misdemeanors* » aussi bien que la trahison et la concussion » (1). Que cette interprétation large soit conforme aux intentions des Constituants il est facile de le montrer : en fait c'est elle qu'a adoptée le Congrès lorsqu'il eut à statuer sur la matière ; enfin la très grande majorité de la doctrine lui est acquise.

Les remaniements successifs apportés au texte de cet article et les discussions auxquelles ils donnèrent lieu lors des travaux préparatoires ne semblent permettre aucun doute. Il suffit de se reporter aux écrits des principaux membres de la Convention pour s'en convaincre. Dans un des articles du Fédéraliste Hamilton donnait la définition suivante :

« Les objets soumis à la juridiction de la Cour d'*Impeachment* sont les délits qui résultent de la mau-

(1) Décision Cour Suprême, affaire Kentucky c^t Dennison, cité par Simpson p. 32.

vaïse conduite des hommes publics ou en d'autres termes de l'abus ou de la violation de quelque mandat public. Ils sont d'une nature que l'on peut avec justice appeler politique (1)... »

Madison, au cours du débat sur l'établissement du Ministère des Affaires Etrangères, affirmait que « le fait par le Président de révoquer irrégulièrement un fonctionnaire méritant » devrait le rendre passible d'*impeachment*.

Le même, à la Convention de Virginie, avait dit « que l'incapacité, la négligence, ou la déloyauté du Président pourraient décider de sa mise en accusation » (2).

Plus catégorique encore, James Wilson, délégué de Pensylvanie, voyait dans l'*impeachment* une « procédure à caractère politique, ne s'étendant qu'à des crimes et délits politiques et ne pouvant donner lieu qu'à des peines de même nature » (3).

La pratique suivie par la Chambre et le Sénat n'est pas moins nette ; dans les 9 cas d'*impeachments* fédéraux, sauf ceux de Blount et de Belknap où la question ne se posa pas, chaque fois ce fut le terrain de discussions aussi habiles qu'éloquentes tant de la part de l'accusation que de la défense. De tous les articles d'accusation présentés contre Pickering, Chase, Peck, Johnson, Swayne et Archbald bien peu avaient trait à des infractions au droit pénal : la plupart ne se référaient qu'à des violations des devoirs de la fonction. Ainsi le 10^e article contre le Président Johnson lui reprochait

(1) Fédéraliste édit. franç. n° LXV.

(2) Madison's papers vol V. p. 341-343.

(3) Wilson's Law Lectures II, 166.

des discours hostiles à la majorité républicaine du Congrès ! Il était déjà difficile de voir là un manquement aux devoirs de sa charge, à fortiori une atteinte aux règles du droit criminel. La Chambre a donc formellement établi son droit de mettre en accusation pour des crimes et délits de nature politique. Et le Sénat ? Dans 4 cas (Chase Peck, Johnson et Swayne) il s'est trouvé une majorité, bien qu'inférieure aux 2/3, pour déclarer les accusés coupables sur de semblables faits. Dans 3 autres (Pickering, Humphreys et Archbald) ils ont entraîné leur condamnation à la majorité des 2/3.

L'échec de la tentative contre le Président Johnson ne saurait faire illusion car outre qu'il s'en est fallu d'une seule voix qu'il fût condamné, l'acquittement fut motivé par de tout autres raisons ainsi que nous le verrons dans la suite. Jamais en définitive le Sénat ne s'est refusé à instruire le procès présenté par la Chambre à raison de la nature des accusations.

Nous n'aurons garde d'oublier de signaler que la doctrine dans son ensemble s'est opposée de tous temps à la théorie restrictive du pouvoir d'*impeachment* (1) et que les principaux auteurs étrangers qui ont écrit sur la question ont partagé cet avis (2).

(1) Outre Story et Rawle déjà cités : Pomeroy op cit. p. 480 et s. s. — Cooley Principes généraux du droit constitutionnel p. 163-166. — Curtis, Const History of U. S. I, p 482. — Foster op. cit. I § 93. — Black American Const. Law p. 137-139 — Willoughby Const. Law of U. S. II p. 1121-1124. — Simpson op. cit. p. 49. — Lawrence American Law Register volume 6, p. 641. — Van Nest Am. Law Review Nov. 1882. — Thomas Am. Pol. Science Review mai 1908.

(2) De Tocqueville : Démocratie en Amérique I ch. VII. — Carlier : La République Américaine IV p. 225. — Gourd : Op. cit. III p. 401-402. — Bryce American Commonwealth, édit. franç., I p. 83.

Mais quelles limitations convient-il d'apporter au pouvoir d'appréciation ainsi reconnu au Congrès ? Ici l'accord que nous venons de voir réalisé en tant qu'il s'agit de combattre la doctrine adverse n'est plus aussi sûr. Signalons pour la rejeter aussitôt une tendance extrémiste avancée par certains avocats : la Chambre et le Sénat, ont-ils dit, « ne faisant que procéder à une enquête » pourraient révoquer un fonctionnaire pour n'importe quelle raison, les termes de l'article II section 4 ne limitant en rien le pouvoir d'*impeachment*. Prétention insoutenable que le Sénat rejeta implicitement lorsqu'il refusa de reconnaître la possibilité d'étendre l'*impeachment* aux simples citoyens ainsi que le préconisait l'accusation lors du procès Blount.

Craignant des abus dans une matière de caractère aussi politique, quelques auteurs voient dans le vote par le Congrès d'une loi énumérant les crimes et délits passibles de cette procédure une barrière aux empiètements possibles des juges et une garantie pour l'accusé. « Mieux vaudrait » dit Carlier « que le Congrès s'efforçât de préciser par des statuts nouveaux les offenses de toute nature passibles d'*impeachment*. Il trouverait dans les précédents parlementaires anglais et américains des éléments d'information pour mettre les dispositions nouvelles en harmonie avec les institutions actuelles » (1). Mais serait-il possible vu le progrès constant des mœurs, le caractère varié et complexe de ce genre de fautes, la difficulté de les définir et de les classer, de tenter même un semblable essai de législation positive ? Ce serait « absurde », disait déjà Story (2), et nous persistons à penser que ce serait là

(1) Carlier : Op. cit. IV p. 225.

(2) Story : Op. cit. § 797.

une construction bâtie sur un terrain bien mouvant, nécessitant de continuelles révisions si l'on voulait en tirer quelque utilité ou sans valeur aucune si elle restait figée à jamais dans sa forme première. Il ne faut pas oublier que les temps changent et que nous changeons avec eux, qu'en pareille matière il faut tenir compte des circonstances spéciales à chaque personnage, à chaque situation, à chaque époque. « On ne saurait exiger » dit M. Simpson « d'un fonctionnaire en exercice dans une contrée peuplée seulement de mineurs ou de cow boys la même ligne de conduite que s'il siégeait dans une de nos grandes cités à civilisation raffinée » (1).

Mais il ne s'ensuit pas de cette difficulté de définir les offenses qu'il convient de punir, réelle sans aucun doute, qu'il n'existe aucune limitation : le texte perdrait alors toute raison d'être et cette procédure destinée à garder le gouvernement « pur et sans tâche » deviendrait vite un moyen d'oppression et réaliserait tout le contraire du but poursuivi. On s'accorde donc à reconnaître que le fait incriminé doit avoir un certain caractère de gravité : « les délits » dit Foster « doivent être si graves qu'ils rentrent dans la définition d'un crime » (2). Et c'est en ce sens qu'ont jugé et le Sénat Fédéral et ceux des Etats dans les différentes occasions où ils eurent à intervenir. Ils n'ont pas abusé de leur pouvoir : à peine en ont-ils usé. Un des adversaires de cette théorie le reconnaît en ces termes :

1 : Simpson : Op. cit. p. 50.

(2) Foster : Op. cit. § 93, Van Nest American Law Review
ov. 1882.

« L'examen des divers *impeachments* montre que la Cour a fait preuve, sauf peut-être dans un cas, d'un esprit suffisamment conservateur dans le sens qu'elle a attribué à cette expression (grands crimes et délits). Elle n'a pas voulu prononcer une condamnation contre un fonctionnaire uniquement parce qu'il avait de l'accomplissement de ses devoirs ou de l'exercice de ses droits une conception différente de la sienne » (1).

Dans un jugement rendu dans l'Etat de Nébraska par la Cour d'*Impeachment* on trouve la définition suivante du champ d'application de cette procédure :

« On peut décider justement que tout acte d'un fonctionnaire consistant dans une violation de la Constitution ou d'une loi que celles-ci qualifient crime ou délit, ou le simple oubli de ses devoirs mais volontaire et commis dans une intention mauvaise et même une négligence si grave ou un mépris des obligations qui lui incombent tels qu'ils apparaissent délibérément poursuivre un but répréhensible constituent véritablement une faute de service punissable. Mais lorsqu'il s'agit d'une simple erreur de jugement ou d'un oubli dépourvu de toute intention dolosive ou quand la négligence est due plutôt à une fausse conception du devoir qu'à un mépris voulu de ses règles, il ne saurait y avoir là matière à accusation bien que ces actes puissent causer un grave préjudice à l'Etat » (2).

Pomeroy cite quelques faits qui, selon lui, pourraient motiver une mise en accusation : il considère comme tels par exemple un abus par le Président de son droit

(1) Burgess : Op. cit. II p. 335.

(2) State of Nebraska c/ Hastings, cité par Simpson, p. 47.

de grâce qui viserait à détruire l'efficacité de la loi pénale ou le fait d'avoir volontairement par entêtement ou irréflexion dirigé des négociations avec des gouvernements étrangers (sur lesquelles le Congrès n'a d'après la Constitution aucun droit de contrôle) dans un sens préjudiciable aux intérêts du pays, le plongeant peut-être ainsi dans une guerre désastreuse sans qu'on puisse cependant relever contre lui aucune pensée de trahison (1).

Tous les auteurs ont essayé de préciser les limites du pouvoir du Sénat sans parvenir d'ailleurs à un résultat bien net : nous nous bornerons à reproduire cette définition du juge Lawrence qui nous paraît résumer les traits essentiels de la question qui nous occupe : « Une offense pour entraîner la mise en accusation doit, de par sa nature ou dans ses conséquences, être destructive de quelque principe essentiel et fondamental de gouvernement ou nuire gravement à l'intérêt public et ceci peut consister soit dans une violation de la Constitution, d'une loi, d'un serment prêté ou d'un devoir public par action ou par omission, soit, en dehors de toute violation d'une loi positive, dans l'abus d'un pouvoir discrétionnaire commis dans un but mal-faisant. Enfin le pouvoir d'*impeachment* peut atteindre tout fonctionnaire qui par incapacité ou autre cause est absolument indigne d'exercer sa fonction lorsqu'aucun autre remède n'existe et que l'intérêt public l'exige » (2).

(1) Pomeroy : Op. cit. p. 480 et s. s.

(2) Lawrence : American Law Register vol. 6, 641. — Par incapacité il faut selon nous entendre l'impossibilité de remplir convenablement une fonction publique par manque ou

Mais l'*impeachment* n'est-il applicable qu'aux crimes et délits commis dans l'exercice des fonctions ?

Autre point contesté que nous allons examiner en terminant.

Rawle a soutenu que les causes légitimes d'*impeachment* doivent avoir trait uniquement au caractère public du fonctionnaire et aux devoirs de sa charge disant « que les offenses qui peuvent être le fait des particuliers aussi bien que des fonctionnaires doivent être, sauf la trahison et la concussion, abandonnées au cours de la justice ordinaire » (1). Sans doute il n'est jamais venu à l'idée de personne de mettre en accusation un fonctionnaire ou un juge condamné pour excès de vitesse en automobile par exemple et il est logique de laisser aux tribunaux ordinaires le soin de connaître des crimes de droit commun contre tous les citoyens. Mais cependant si l'un d'eux, coupable d'un pareil méfait, se voyait condamner à la prison, il y aurait lieu d'obtenir sa destitution car il se trouverait dans l'impossibilité de remplir son office et d'autre part son maintien en place jetterait un discrédit profond sur la fonction tout entière : ceci d'ailleurs sera rarement nécessaire pour un fonctionnaire vu le pouvoir de révocation du Président, mais il n'en va pas de même des juges inamovibles. En dehors de cette hypothèse il ne paraît pas indispensable que l'offense ait été commise dans le service ou à l'occasion du service. Il suffit

insuffisance des qualités morales ou intellectuelles requises et non par suite de diminution physique ou mentale. Cette dernière sorte d'incapacité ne nous semble jamais susceptible d'*Impeachment*, procédure judiciaire qui exige pour sa mise en jeu une faute librement et volontairement commise.

(1) Rawle : Op. cit. XXII page 213.

« qu'elle soit de nature à jeter la défaveur sur l'administration à laquelle appartient le coupable s'il pouvait continuer à exercer sa charge (1), et ceci est particulièrement vrai pour les juges. Cependant on a soutenu le contraire. Dans le procès du juge Swayne, 7 articles d'accusation visaient des faits totalement étrangers à l'administration de la justice. Ses défenseurs, MM. Higgins et Thurston, s'en prévalurent pour tenter d'établir une distinction entre les fonctionnaires à caractère judiciaire et ceux à caractère politique ou administratif : ceux-ci pourraient être poursuivis pour des faits étrangers à leur service tandis que ceux-là ne le pourraient pas. Et toute leur démonstration s'appuyait sur un examen des précédents anglais où, disaient-ils « les accusations contre les juges avaient toujours été limitées très étroitement aux décisions judiciaires rendues par le juge en pleine audience ».

Le véritable auteur de cette argumentation la reprit dans un article (2) où — admettant les deux exceptions de trahison et de concussion — il s'efforça de trouver une justification de sa théorie dans les exemples américains, chose difficile à admettre comme l'indiqua dans une brillante réfutation un de ses adversaires sur ce point (3). En admettant même que des poursuites de ce genre n'aient jamais eu lieu en Angleterre cela prouve-t-il qu'elles étaient impossibles en droit ? Et puis dès 1700 n'existait-il pas un autre moyen, le

(1) Simpson : *Op cit.* p. 52-53.

(2) Dr Hannis Taylor : *North American Review* avril 1905.

(3) Thomas : *Am. Pol. Sc. Rev.* mai 1908

vote d'une adresse du Parlement au Roi, pour obtenir la révocation d'un juge « pour toute cause insuffisante pour motiver un *impeachment* ». Les Constituants rejetèrent ce procédé accessoire estimant que l'*impeachment* était suffisant pour atteindre la « mauvaise conduite » des juges. Et si de nouveau nous interrogeons les faits nous voyons que sur 9 procès 5 furent bâtis sur des actes n'ayant aucun rapport avec la fonction remplie par les accusés et que 2 condamnations au moins, l'une pour « habitudes d'ivrognerie » (Pickering), l'autre pour insurrection (Humphreys) s'ensuivirent. D'ailleurs pourquoi vouloir distinguer entre les juges et les autres fonctionnaires en faveur des premiers ? Leur inamovibilité semblerait au contraire justifier une appréciation plus sévère de leurs agissements.

Telle paraît bien être en définitive l'interprétation qui a prévalu depuis l'adoption de la Constitution, marquée au coin du bon sens : le contraire eut été absurde comme le faisait remarquer Story : « Comment, voilà un juge qui prend part à une insurrection contre son gouvernement et comme ce fait coupable n'est pas judiciaire il pourrait tranquillement juger ses complices ? S'est-il laissé corrompre comme particulier, ce prévaricateur continuera-t-il à rendre la justice ? » (1)

Bref les précédents et la doctrine permettent de conclure que l'*impeachment* jouera toutes les fois qu'un fonctionnaire ou un juge se sera rendu coupable, en dehors des crimes de trahison et de concussion, de manquements graves dans l'exercice de ses devoirs

(1) Story : Op. cit. § 804.

officiels ou d'autres faits le rendant moralement indigne de conserver plus longtemps une charge où la confiance publique l'avait appelé, faits qu'appréciera souverainement le Congrès en tenant toutefois le plus grand compte de la coutume et des usages parlementaires.

§ 4^{me}. — *Peines applicables*

Deux solutions s'offraient aux Constituants : ou permettre à la Cour d'*Impeachment* d'appliquer les peines prévues par le droit pénal comme l'auraient fait les tribunaux ordinaires en y ajoutant la destitution et autres déchéances politiques accessoires ou limiter son droit de punir à cette dernière catégorie de pénalités, laissant à la juridiction de droit commun le soin d'appliquer ensuite, s'il y avait lieu, la rigueur de la loi. Sans grandes hésitations ils se rangèrent à cette deuxième méthode. Le Sénat ne peut prononcer que la destitution et l'interdiction d'occuper dans l'avenir un office d'honneur, confiance ou profit dépendant du Gouvernement Fédéral, mais la possibilité de poursuites devant les tribunaux ordinaires reste entière en cas de condamnation (1).

Pourquoi adoptèrent-ils ce système ? A raison même de l'idée qu'ils se faisaient de l'*impeachment* et du genre de tribunal à qui ils en confiaient l'examen. Procédure politique au fond sous des apparences judiciaires, destinée à remédier à des offenses de nature surtout politique, ayant pour but bien plus de sauvegarder l'Etat que de punir le coupable, elle pouvait

(1) Art. I sect. 3 § 7.

faire craindre que des abus ne se produisissent⁽¹⁾ comme autrefois — si le tribunal politique qui devait en connaître, avait le droit de fixer la peine à son gré. Se laissant entraîner par des passions de parti, il eût pu prononcer des peines disproportionnées à la gravité du délit (2). Aussi distingua-t-on soigneusement l'homme public et la personne privée dans les fonctionnaires que l'on soumettait à ce régime et rien ne peut paraître plus naturel.

Le Sénat, chargé de veiller à la bonne administration du pays et à la défense des intérêts du peuple, est saisi par la Chambre d'une information contre un fonctionnaire qui remplit mal son mandat. S'il la reconnaît fondée, il met le coupable hors d'état de nuire plus longtemps en le destituant et lui interdit de recommencer dans l'avenir par la disqualification. L'intérêt général est sauf. Et si des intérêts privés ont été atteints ou si le fonctionnaire a gravement violé l'ordre public, il sera passible de jugement et de condamnation par les tribunaux compétents. L'égalité de tous devant la justice est une des caractéristiques d'un pays libre et nul ne doit pouvoir se soustraire de par sa situation dans l'Etat aux conséquences de ses actes pas plus qu'on ne doit en profiter pour lui enlever les garanties de justice et d'impartialité auxquelles tout citoyen a droit lorsqu'il y va de sa vie et de son honneur.

Aussi a-t-on beaucoup loué cette profonde séparation entre la justice politique et la justice de droit commun (4). Respectueuse du grand principe de la sépara-

(1) Story : *Op. cit.* I § 783.

(2) Laboulaye : *Histoire des Etats-Unis*, III, XV^e leçon.

tion des pouvoirs auquel elle ne porte qu'une atteinte indirecte, elle laisse à chaque autorité son rôle et réalise « le meilleur système d'accusations politiques » (1). « Acte administratif auquel on a donné la solennité d'un arrêt, » dit de Tocqueville « procédé à la fois moins redoutable et moins efficace que le jugement politique européen, mais comme tel susceptible de servir de moyen habituel de gouvernement » (2). Saint Girons regrette toutefois que le Sénat américain ait le pouvoir de disqualifier un fonctionnaire à jamais ; il y voit une arme de parti redoutable et se déclare partisan de la simple destitution en laissant aux électeurs le soin de se prononcer pour l'avenir (3).

Mais toute médaille a son revers et on n'a pas manqué de faire remarquer les défauts du système américain. D'abord l'existence possible d'un double procès pour un même crime ou délit pouvant aboutir à des décisions contradictoires a choqué vivement certains esprits. « De deux choses l'une : » écrit l'un d'eux « ou après cette révocation le juge de droit commun sera tenu d'appliquer la peine et alors c'est en réalité la Chambre Haute qui juge ou bien il restera libre et alors quel préjugé la décision de la Chambre Haute ne fait-elle pas peser sur son jugement ? Si cependant il acquitte, quelle contradiction entre les deux juridictions et quel scandale ! » (4) Craintes vaines si l'on se reporte aux applications faites jusqu'à nos jours et si l'on tient compte de ce que la nature des offenses pour-

(1) St-Girons : Manuel de Droit Constitutionnel, p. 503.

(2) De Tocqueville : Démocratie en Amérique, I, p 176 et s.s

(3) St-Girons : Op. cit. p. 509.

(4) Lair : Hautes Cours Politiques p. 446.

suivies permettra rarement aux juges de droit commun d'intervenir, plus vaines encore dans le cas de trahison par exemple qui ne sera pas moins patente pour le jury que pour la Haute Cour.

On a formulé une autre critique : ce système, a-t-on dit, inapplicable à la répression des grands attentats contre la Société par des non-fonctionnaires, ne protège pas suffisamment l'Etat (1). Nous ne la signalons que pour mémoire. Il nous suffira pour lui enlever toute valeur de dire que les fondateurs de l'Union Américaine ont adopté l'*impeachment* comme un frein destiné à assurer l'équilibre des trois pouvoirs qu'ils séparaient, comme une menace et au besoin comme une sanction pour les individus dangereux parvenus au pouvoir et qu'ils l'ont adapté à cette vue. Ils n'ont pas jugé utile de soustraire aux voies légales de jugement les particuliers qui tenteraient de saper l'autorité gouvernementale et n'ont pas éprouvé le besoin de constituer une Haute Cour pour connaître d'actes qui, s'ils réunissent les caractères d'un crime, seront bien plus facilement et efficacement réprimés par les tribunaux ordinaires et dans le cas contraire ne doivent pas pouvoir amener une condamnation basée sur de purs motifs politiques.

Des expériences récentes en France dont les résultats dérisoires pour certains, iniques pour d'autres n'ont donné satisfaction à personne ont prouvé une fois de plus, semble-t-il, combien les assemblées politiques sont peu propres à rendre la justice et démontré par là même l'excellence du système américain.

(1) Lair : Op. cit. p. 446.

Des deux peines applicables en matière d'*impeachment* l'une est principale et obligatoire, la destitution ; l'autre, accessoire et facultative, la disqualification. Tandis que la première est nécessairement prononcée par le Sénat à la suite d'une déclaration de culpabilité à la majorité spéciale des 2/3, la deuxième peut à la volonté de l'Assemblée y être adjointe ou non et pour cela un vote à la simple majorité paraît suffisant. Pickering fut le seul à être dispensé de cette pénalité.

On s'est demandé si le Sénat pouvait faire arrêter et suspendre de leurs fonctions les personnes mises en accusation jusqu'au prononcé du jugement. Le Sénateur Blount fut arrêté mais ce cas ne saurait constituer un précédent en raison de la qualité du prévenu et aussi de l'inutilité d'une pareille mesure, la pénalité prévue pouvant être infligée aux Etats-Unis aussi bien à un défenseur défaillant qu'à celui qui comparait (1).

Sur la question de suspension, résolue par l'affirmative dans de nombreux Etats, la Constitution fédérale n'a rien dit. D'une façon générale on n'en admet pas la possibilité (2). Pomeroy fait toutefois une distinction : pour le Président, le Vice-Président et les juges qui tiennent leurs pouvoirs de la Constitution la suspension serait impossible mais pour les fonctionnaires subordonnés créés en vertu de lois ordinaires, le pouvoir de les suspendre lui paraît une conséquence du droit du Congrès de légiférer sur la durée de leurs mandats (3). Question toute théorique d'ailleurs depuis le jour où l'on vit ce spectacle unique « d'un Président

(1) Burgess : Op. cit. II p. 336.

(2) En ce sens Burgess : Op. cit. II p. 336. — Foster : Op. cit. I § 99. — Dwight American Law Register vol. 6 p. 237.

(3) Pomeroy : Op. cit. p. 494.

continuant à administrer les affaires pendant que la Haute Cour délibérait sur son sort » (1).

Enfin la condamnation une fois prononcée est définitive, la Constitution ayant expressément enlevé au Président son droit de grâce en cas d'*impeachment* (Art. II, sec. 2). Mais le Sénat pourrait-il sur la demande de la Chambre reviser son jugement ? On l'a soutenu dans le silence des textes par deux motifs : l'un d'analogie avec l'Angleterre, l'autre de justice « comme un moyen de réparer une erreur due à des influences politiques à l'égard d'un de ces hommes vraiment dignes des fonctions publiques à qui l'honneur est plus cher que la vie » (2).

Jamais en fait la question ne s'est posée : pas davantage celle si débattue autrefois en Angleterre de l'influence d'une prorogation ou dissolution des Chambres sur une instance en cours.

§ 5^{me}— *Règles spéciales à l'accusation et au jugement* *Formes de la Procédure*

La Chambre des Représentants possède seule le droit de mettre en accusation et de saisir le Sénat qui forme seul à son tour le tribunal de jugement.

D'ailleurs il n'y a pour le Sénat qu'une obligation morale à déférer au désir de la Chambre et en cas de refus la Constitution n'offre aucun moyen de forcer sa décision (3).

Mais en quelle qualité siège le Sénat ? On a beau-

(1) De Chambrun : *Pouvoir Exécutif aux Etats-Unis* p. 330.

(2) Burgess : *Op. cit.* II p. 337 ; *contra* Finley et Sanderson *American Executive and Executive methods*, p. 62.

(3) Burgess : *Op. cit.* II p. 332.

coup discuté ce point, certains prétendant qu'on ne saurait voir en lui un véritable tribunal. Pour le démontrer ils prenaient prétexte de ce que les règles de procédure qui s'imposent aux autres juridictions ne lient pas le Sénat et de ce que l'*impeachment* n'était autre chose qu'une enquête faite par les deux Chambres sur le point de savoir si certains emplois publics ne pourraient pas être mieux remplis que par leurs titulaires actuels (1). Mais des termes mêmes de la Constitution qui parle de « procès, jugement, condamnation », de la qualification que le Sénat a prise lui-même ou qui lui a été donnée au cours des débats de « Cour ou Haute-Cour d'*Impeachment*, » de l'obligation de prêter un serment spécial, il découle que l'*impeachment* est bien une procédure judiciaire et les commentateurs sont unanimes à reconnaître au Sénat le caractère d'un tribunal.

« Cette conception » dit M. Simpson « dérive nécessairement des origines anglaises de l'*impeachment* et des dispositions de notre Constitution. En Angleterre la Chambre des Lords siégeant en cette matière a toujours été appelée *Haute Cour d'Impeachment* et on comprendrait difficilement comment en héritant de système nous n'aurions pas hérité de l'essence même de la chose à laquelle s'appliquait cette qualification » (2).

De ce caractère découlent certaines conséquences en faveur de l'accusé. Il a le droit :

(1) Opinion du Sénateur Giles au cours du procès Chas citée par John Quincy Adams, Mémoires III page 2057.

(2) Simpson : Op. cit. p. 26.

1° — D'être informé de la nature et des motifs de l'accusation qui pèse sur lui (1) ;

2° — De se faire assister d'un défenseur (2) ;

3° — D'être confronté avec les témoins à charge (3) ;

4° — de faire citer ses témoins à décharge (4) ;

5° — Il ne peut être contraint à témoigner contre lui-même (5) ;

6° — Les règles de preuve applicables devant les tribunaux ordinaires sont admises ;

7° — Un doute suffisant sur sa culpabilité doit entraîner l'acquittement ;

8° — Le Sénat doit rechercher la preuve de l'intention criminelle ;

9° — Acquitté par le Sénat il ne peut plus être poursuivi pour la même offense (6).

Avant d'exposer de quelle façon se déroule un procès d'*impeachment* il nous reste à examiner les quelques règles précises que la Constitution a formulées ; toutes montrent que les Constituants semblent s'être préoccupés « moins d'armer le juge que de protéger l'accusé (7) ». Nous dirons aussi deux mots de la procédure adoptée.

(1) 6^e Amendement à la Constitution.

(2-3-4) Ibidem.

(5) 5^e Amendement à la Constitution. C'est-à-dire qu'il peut plaider "non coupable" et se refuser à toute autre déclaration.

(6) 5^e amendement à la Constitution.

(7) De Noailles. — Cent ans de République aux Etats-Unis I p. 344.

1° — *Présidence du Sénat en cas d'impeachment.*

La présidence du Sénat appartient de droit au Vice-Président des Etats-Unis ; en cas d'absence ou d'empêchement, au Président pro tempore. Si le Président est mis en accusation la Constitution décide que le Chief Justice de la Cour Suprême présidera les débats. Il faut voir dans cette mesure la volonté d'éviter que le Vice-Président, successeur éventuel, puisse être l'instrument de la condamnation et dès lors à qui eût-on pu mieux confier cette charge si ce n'est au plus haut magistrat de l'Union unanimement respecté ? (1).

2° — *Serment Spécial.*

Les sénateurs-juges doivent au moment où ils se constituent en Haute Cour prêter un serment spécial reçu par le Président du Sénat, conséquence de l'idée d'égalité devant la loi qui impose semblable obligation aux juges et aux jurés, formalité destinée à affirmer la solennité du procès et à rappeler aux juges l'importance de leur devoir.

3° — *Majorité des 2/3.*

Enfin l'accusé ne pourra être déclaré coupable qu'à la majorité des 2/3 des membres présents, règle destinée à assurer à l'accusé privé de la protection tutélaire du jury le *summum* de garantie ; manifestation aussi « de ce pouvoir de veto attribué indirectement aux minorités par la Constitution américaine dans plusieurs questions essentielles » (2). Cette majorité spéciale est

(1) Story : Op. cit. I § 777.

(2) De Noailles : Op. cit. I p. 344.

expressément limitée à cette question : nous avons vu en effet comment, malgré la vive opposition des défenseurs de Belknap, le Sénat, assimilant la question de compétence aux autres, décida que la majorité ordinaire suffisait.

4° — *Règles de Procédure.*

La Constitution s'en remit au Sénat du soin de les fixer. On reconnaissait en effet que l'*impeachment* ne saurait s'accommoder du formalisme du droit commun. Le Sénat fit donc préparer et adopta une sorte de code spécial composé de 25 règles qui, tout en réduisant les formalités, conservent les caractères principaux de la procédure criminelle ordinaire et assurent à l'accusé le bénéfice des garanties constitutionnelles : « Mieux que toutes les déclarations des droits de l'homme et du citoyen » écrit de Chambrun « elle garantit la liberté de l'individu, ordonne que le témoin soit entendu en personne et qu'il subisse un double interrogatoire librement fait par l'accusation et la défense, en un mot renferme Président et Juges dans les limites d'une stricte neutralité » (1).

Cependant, pour bienfaisantes qu'elles aient pu être, certaines de ces règles ne paraissent plus aujourd'hui correspondre à la réalité des faits. Obligés de siéger la plus grande partie de l'année, pris par les séances multiples des Comités surchargés eux-mêmes d'un travail qui croît de jour en jour, les Sénateurs ne peuvent disposer du temps considérable que nécessitent les débats d'un *impeachment* et il arrive qu'en fait un très petit

(1) De Chambrun : Op. cit. p. 340.

nombre y assistent entièrement ; on en compte rarement plus de 20 en séance sur 90 membres qui composaient alors le Sénat au cours du procès d'Archbald (1). Aussi propose-t-on certaines réformes : déposition des témoins devant un Comité ou mieux encore envoi de commissions rogatoires aux juges de leur domicile, inutilité de prouver les faits évidents ou non contestés : ainsi on « éviterait aux Etats-Unis de grandes dépenses, aux témoins de graves ennuis, à l'accusé des frais et au Sénat une grande perte de temps » (2).

Voyons maintenant quelles sont les diverses phases d'un *impeachment*.

Lorsque des charges le rendant justiciable de la Cour d'*Impeachment* sont relevées contre un fonctionnaire civil des Etats-Unis, elles sont présentées à la Chambre des Représentants soit par voie de message du Président ou de pétition d'un particulier soit par une intervention d'un des membres de l'assemblée. Celle-ci nomme aussitôt un Comité lequel, après une enquête sérieuse, ayant entendu des témoins et au besoin l'accusé, dresse un rapport. Si ce rapport conclut à la mise en accusation et que la Chambre adopte ses conclusions, un autre Comité est nommé pour présenter et soutenir l'accusation au Sénat. Ainsi saisi, celui-ci renvoie l'affaire à un de ses comités chargé de faire un nouveau rapport. S'il conclut à la présentation des articles d'*impeachment* la Chambre avisée fait préparer et vote lesdits articles qui vont constituer l'acte

(1) Simpson : Op. cit. p. 67.

(2) Ibid. p. 69-71 : l'auteur donne en appendice le texte des 50 règles nouvelles qu'il propose d'adopter.

d'accusation et les soumet au Sénat. Celui-ci fait aussitôt sommer l'accusé de comparaître à sa barre au jour indiqué « pour produire sa réponse aux articles et subir les décisions du Sénat et son jugement » (1) C'est alors que le Sénat se transforme en Cour d'*Impeachment* : ses membres prêtent serment solennellement et les débats s'ouvrent. Si le défendeur ne se présente pas ou ne se fait pas représenter, défaut est donné contre lui et le Sénat peut, à la demande de l'accusation, passer outre ; il procède alors comme si l'accusé plaiderait non coupable (2). S'il se présente, on lui donne communication des articles et un délai lui est accordé pour présenter sa défense par écrit (answer) ; une grande liberté lui est laissée, mais il doit répondre séparément sur chaque article. La Chambre peut ensuite « répliquer » en contestant la validité des explications, affirmant à nouveau la véracité et la valeur de ses accusations et offrant d'en faire la preuve. Puis les débats oraux commencent : dépositions des témoins, interrogatoires, réquisitoire soutenu par les commissaires de la Chambre (managers) qui sont souvent des juristes consommés, plaidoiries de la défense et répliqués de l'accusation « qui a le droit d'ouvrir la discussion et de présenter les derniers arguments » se succèdent sans arrêt. Enfin la Cour se réunit en audience secrète.

Chaque membre est interrogé par appel nominal et répond à la question ainsi formulée : M. X... l'accusé est-il coupable ou non du grand crime ou délit énoncé

(1) Senate Rules for impeachment VIII.

(2) Ibid. VIII et X.

par le ...^{me} article d'*impeachment* ? Le vote se fait article par article. Si la majorité des 2/3 se trouve réunie sur l'un ou l'autre, l'accusé est déclaré coupable et le Sénat fixe la peine ; sinon, le Président prononce un verdict d'acquittement. Les Etats-Unis sont dans ce cas tenus de supporter les frais souvent considérables du procès (1).

§ 6^{me} — *Résumé des caractéristiques de l'impeachment fédéral*

De tout ce qui précède essayons comme nous l'avons fait pour l'Angleterre de dégager et de réunir en une sorte de tableau les caractéristiques de l'*impeachment* dans la Constitution Fédérale.

1° — L'*Impeachment* aux Etats-Unis est une procédure qui a sa source dans la Constitution, est judiciaire dans sa forme mais n'a que des effets politiques et disciplinaires.

2° — L'accusation présentée par la Chambre des Représentants est jugée par le Sénat siégeant comme Haute Cour de Justice.

3° — Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis y compris les juges sont seuls passibles de cette juridiction à l'exception des militaires et des représentants élus du peuple ; ils peuvent être poursuivis pendant la durée de leur mandat et après leur sortie de charge pour des actes commis pendant leur passage aux affaires.

4° — L'*Impeachment* s'applique : 1° aux crimes net-

(1) Sur tous ces points cf. Foster op. cit. I § 97-110.

tement spécifiés de trahison et concussion ; 2° aux « autres grands crimes et délits » expression qui, prise dans son sens parlementaire, comprend : *a)* toutes les infractions qualifiées telles par une loi pénale ; *b)* les fautes intentionnelles graves de nature politique commises dans l'exercice des fonctions publiques résultant soit d'une action soit d'une omission (corruption, malversations, mauvaise administration, abus de pouvoir, négligences voulues etc...) ; *c)* tout acte commis en dehors du service de nature à rendre le fonctionnaire indigne de remplir une charge publique (ivrognerie habituelle, propos subversifs, tentatives contre la sûreté de l'Etat etc...)

5° — Le Sénat statue souverainement sur les faits : sa juridiction est exclusive et définitive, mais il n'est pas maître de la peine : toute condamnation prononcée à la majorité des 2/3 des membres présents entraîne nécessairement la destitution et au gré du Sénat la disqualification. Il ne peut ni faire arrêter ni suspendre les prévenus.

6° — Les accusés reconnus coupables peuvent ensuite, s'il y a lieu, être traduits devant les tribunaux ordinaires compétents pour y être jugés conformément aux lois.

7° — Les formes de la procédure sont criminelles et les règles de preuve admises sont celles du droit commun.

8° — Le Président ne peut user de son droit de grâce en cas d'*impeachment*.

CHAPITRE II

“L’Impeachment” dans la Constitution Fédérale (Suite). — Son rôle pratique

Il nous reste à rechercher maintenant quelle place l’*impeachment* a tenue dans l’application de la Constitution Fédérale, quel rôle il a joué dans l’histoire politique américaine vis-à-vis des deux grands pouvoirs auxquels il s’applique : le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

SECTION PREMIÈRE

“L’Impeachment” et le Pouvoir exécutif

§ 1^{er} — “L’Impeachment” et le Président

Nous n’avons nullement l’intention d’entrer dans la discussion des principes de gouvernement que les Constituants ont cru devoir adopter comme les meilleurs.

De plus autorisés que nous ont étudié les avantages et les défauts du système du Gouvernement Présidentiel tel qu’il fonctionne en Amérique. Nous nous bornerons à traiter le point spécial qui nous préoccupe, à rechercher quelle conception de l’exécutif avait prévalu à la Convention, dans quel but on y admit l’*impeachment*, ce qu’il en advint dans la Constitution appliquée et pourquoi le résultat ne pouvait être autre.

Il est démontré aujourd'hui, croyons-nous, que c'est en pleine connaissance de cause que les Constituants de Philadelphie rejetèrent et le système du parlementarisme anglais qu'ils connaissaient parfaitement (1) quoi qu'on en ait dit, et la conception de l'exécutif agent soutenue avec vigueur par Roger Sherman comme conséquence de cette idée que « le législatif est le dépositaire de la volonté suprême de la société ».

Prenant la théorie fameuse de Montesquieu comme le palladium de la liberté, ils entendirent réaliser l'application aussi stricte que possible de la séparation des pouvoirs, faire en sorte que chacun d'eux fût indépendant des autres et suprême dans sa sphère d'action.

Aussi stricte que possible, disons-nous, car ils n'ignoraient pas que ces trois pouvoirs se trouvent par la force même des choses en rapport les uns avec les autres et que des conflits sont possibles. Aussi, non contents de leur assigner des limites, ils se préoccupèrent d'égaliser les forces et les chances respectives des adversaires, de réaliser la balance la plus idéale, d'établir tout un système de freins et de contrepoids destinés, sinon à éviter les heurts, du moins à les amortir. Mais, instruits par l'expérience de leur longue lutte avec les assemblées métropolitaines et les premiers essais de suprématie législative dans leurs Etats respectifs, ils virent dans le législatif le pouvoir dangereux en raison de sa force propre et de la faiblesse des

(1) Esmein Préface du Fédéraliste p. XXVI.

Bryce : Op. cit. I p. 398.

Gamaliel Bradford : Congress. and the Cabinet-Annals of the American Academy of Political Science, novembre 1891.

autres et, soucieux d'éviter à leur pays la tyrannie parlementaire, c'est contre ce pouvoir qu'ils dirigèrent principalement leurs précautions. « Chose digne de remarque » dit de Noailles « dans ce Gouvernement populaire ce n'est pas contre César, c'est contre la tyrannie des majorités, émanation directe du peuple, qu'ils essaient de défendre le passage du Rubicon » (1). Au contraire ils craignaient qu'il ne leur fût pas possible de donner à un chef d'Etat Républicain cette vigueur d'action que réclamait Hamilton comme essentielle à tout bon gouvernement (2). Ils organisèrent donc un pouvoir exécutif indépendant et fort dans la personne d'un Président nommé par le peuple et responsable devant lui, rejetant toute idée d'un cabinet qui viendrait annuler son action. Ce faisant, ils étaient logiques : de même en lui donnant une arme contre les empiètements du Congrès, le « veto ». Toutefois il parut indispensable en raison même de l'absence de toute responsabilité politique au sens moderne du mot, et du Président et de ses ministres, d'armer pareillement le Congrès contre ses abus possibles de pouvoir, contre l'éventualité de crimes qui mettraient l'Etat en péril : ils inscrivirent donc dans leur œuvre le principe de sa responsabilité pénale absolue et générale, au moyen de l'*impeachment*.

Cette procédure énergique qui avait préparé en Angleterre le gouvernement parlementaire servait ici à parer aux lacunes d'un système qui l'avait repoussé. Mais en l'organisant telle qu'ils le firent, en lui conser-

(1) De Noailles : Les publicistes américains et la Constitution des Etats-Unis. Correspondant, 10 février 1878.

(2) Fédéraliste : Edit. franç. n° LXX.

vant son caractère et ses formes judiciaires, surtout en exigeant cet accord des 2/3 des voix du Sénat pour aboutir à une condamnation, ils en ruinaient d'avance l'efficacité comme moyen répressif. Et s'ils la rendaient efficace c'est leur œuvre qu'ils ruinaient du coup en ouvrant la porte aux coups de force du Congrès et à cette oppression parlementaire qu'ils redoutaient tant.

Des deux maux ils choisirent le moindre, comptant sur d'autres freins : la brièveté du mandat présidentiel, la fréquence des élections des deux Chambres, l'excellence des choix du peuple, pour obvier aux conflits.

« Empêcher certains hommes mauvais et égoïstes de se livrer à leurs coupables machinations par la peur salutaire du jour prochain où ils seront probablement obligés de rendre compte de leurs actes, offrir en second lieu une issue aux penchants vicieux du corps politique, penchants qui ruineraient complètement la Constitution s'ils étaient gênés ou refoulés, voilà les avantages que voulait obtenir notre Constitution fédérale au moyen de ses règles sur la mise en accusation » (1).

Comment les faits ont-ils répondu à cette attente ?

La pratique a confirmé les prévisions des Constituants : le Président a joué le rôle de gouvernant qu'ils avaient entendu lui confier. Certes ce ne fut pas sans luttes vives avec le Congrès qui cherchait à ressaisir la plénitude des prérogatives qu'il croyait devoir lui appartenir ; ce ne fut pas même sans qu'on ait pu croire un instant à son triomphe absolu, sans que, sous la présidence d'hommes médiocres et sans relief et à des

(1) Wilson : Gouvernement Congressionnel édit. franç. p. 295.

époques où l'Amérique répudiait encore toute pensée d'impérialisme, on ait pu avoir l'illusion d'un législatif prédominant. Nombreux sont les écrivains qui ont cru voir dans le Président le simple serviteur du Congrès et ont affirmé avec autorité la suprématie de ce dernier : de Tocqueville, Lamartine, Prévost-Paradol ; Louis Blanc autrefois, MM. de Noailles et Paul Deschanel à une date plus rapprochée, enfin en Amérique même un publiciste de talent devenu homme d'Etat célèbre sous la plume duquel cette assertion fait sourire au souvenir d'événements récents, actuels (1). Sans doute la pratique extra-constitutionnelle des Comités a-t-elle quelque peu déformé le système de séparation primitif mais si l'on regarde l'histoire politique américaine de 1787 à nos jours n'est-elle pas une longue suite de conflits entre les deux pouvoirs rivaux ? Conflit avec Washington, Jackson, Johnson surtout et Cleveland qui usa 301 fois du veto. Peut-on dire que des hommes comme Adams, Jefferson, Lincoln qui fit figure de véritable dictateur, étaient les serviteurs du Congrès ? Et Mac Kinley et Roosevelt ne se sont-ils pas conduits comme les maîtres de la démocratie américaine ? Le titulaire actuel du siège présidentiel enfin n'a-t-il pas fait preuve d'une politique extérieure vraiment indépendante et personnelle et n'y a-t-il pas conflit ouvert entre le Sénat et lui depuis plusieurs mois relativement au Traité de Paix ?

Les élections prochaines nous apprendront de quel côté s'est rangé le peuple américain. Mais nous pouvons constater que jusqu'ici le Président est toujours

(1) Wilson : p. 274 et *passim*.

— sauf une fois — sorti victorieux de la lutte et que le prestige de l'exécutif n'a fait que grandir (1).

Et même Johnson dont nous allons maintenant étudier plus spécialement le cas puisqu'il touche directement à notre sujet ne fut pas puni pour sa désobéissance prolongée et resta encore 2 ans en fonctions après sa condamnation morale.

Cette mise en accusation du Président Johnson, seule application de l'*impeachment* qui ait eu lieu contre le titulaire du pouvoir exécutif, est peut-être l'événement le plus remarquable de la jurisprudence américaine. Jamais encore dans aucun pays on n'avait essayé de destituer un Chef d'Etat dans les formes légales. C'est le despotisme et son corollaire l'assassinat qui avait prévalu souvent. En Angleterre et en France des Rois avaient été exécutés après un semblant de procès, mais devant des tribunaux dépourvus de toute autorité légale et ces poursuites étaient « aussi irrégulières et nulles que celles des cours de Lynch condamnant des voleurs de bestiaux aux frontières américaines » (2). Ici au contraire une Cour pourvue d'une compétence absolue allait décider si le chef de l'Etat avait commis des actes justifiant son éloignement du pouvoir.

Comment était-on arrivé à une phase aussi aiguë du conflit ?

Appelé brusquement aux affaires du fait de l'assassinat de Lincoln, le Vice-Président André Johnson, homme médiocre et entêté, appartenant au parti démocrate, devait se heurter dès sa prise de possession aux

(1) En ce sens J. Barthélemy. Rôle du pouvoir exécutif. L. I. 2^e partie chap. III.

(2) Foster : Op. cit. I § 90.

tendances opposées de la majorité républicaine ; le fond du conflit, ce fut la divergence de vues sur la question de la Reconstruction des Etats du Sud ; l'occasion, le maintien voulu par les Chambres de Stanton, nommé par Lincoln Secrétaire d'Etat à la Guerre, à son poste, sorte d'espion officiel qu'il était difficile au Président de supporter à ses côtés. Nous résumerons brièvement les diverses phases du procès qui ont été minutieusement exposées par plusieurs auteurs (1). A la suite de différents heurts entre le Président et la Chambre, celle-ci votait le 7 Janvier 1867 une enquête sur sa politique, enquête qui aboutit à un rapport concluant à l'*impeachment*.

Cependant une forte minorité s'étant révélée décidée à porter la question sur le terrain purement juridique, la majorité, doutant du succès si elle se contentait d'accusations purement politiques pensa que mieux valait temporiser et l'*impeachment* fut repoussé par 108 voix contre 57. Dans l'intervalle on allait tenter de remédier à la lacune signalée, à savoir que l'*impeachment* ne pouvait être basé que sur un crime ou délit réprimé pénalement. Le 2 Mars 1867 le Congrès votait malgré le « veto » présidentiel la Loi sur la Tenure des Fonctions Civiles (Tenure Office Act) qui limitait le droit de révocation du pouvoir exécutif en exigeant l'assentiment du Sénat, question débattue depuis Washington mais résolue jusque-là dans le sens opposé. Cette loi dans

(1) De Chambrun : Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis chap. IX p. 320-345.

De Noailles : Le procès d'André Johnson. Correspondant 1^{er}-25 août, 10 septembre 1878.

La relation officielle des débats a été rapportée dans le *Supplement to Congressional Globe*, 4^e Cong. 2^e Sess. (1868).

sa section 9 disposait que « toute transgression constituait un délit » et édictait une peine.

Johnson d'ailleurs précipita les événements ; obligé de réintégrer dans ses fonctions sur l'avis du Sénat le Secrétaire Stanton qu'il avait « suspendu » conformément à la loi, il s'en débarrassa un mois après par une simple lettre de service en confiant son poste au général Lorenzo Thomas. Stanton ainsi démissionné en appela à la Chambre qui décida alors en toute hâte la mise en accusation du Président (28 Février) ; 10 articles furent votés ; le principal grief était la violation du Tenure Office Act mais on y ajoutait une tentative de complot et on alléguait certains discours hostiles au Congrès. C'est ainsi que s'ouvrit le procès au Sénat : il fut l'occasion de débats mémorables où toutes les subtilités juridiques, les arguments d'utilité les plus convaincants furent déployés tour à tour avec grand talent par les partisans et les adversaires du Président devant la Haute Cour.

En réalité c'était le dernier acte d'une lutte corps à corps entre deux pouvoirs rivaux, longtemps sourde et comprimée sous des causes multiples, que le déchaînement des passions provoqué par le profond bouleversement social et politique de la guerre civile faisait brusquement exploser.

Il s'agissait de savoir si le système de compromis admis jusque-là allait durer ou si les Chambres allaient absorber le pouvoir, enchaîner l'exécutif à leur bon plaisir. Mais alors c'était l'écroulement de ce délicat équilibre institué en 1787 dans l'ignorance de l'action des partis, la ruine de la Constitution, l'omnipotence législative et partant le chaos...

Basé officiellement sur des actes délictueux cet *impeachment* était purement politique. Sans doute le Président était coupable jusqu'à un certain point et il avait mis à braver le Congrès quelque affectation bien que en opposant son veto à la loi sur la Tenure des fonctions civiles il ait été dans la parfaite logique constitutionnelle confirmée par la pratique en usage jusque là. Le principe même de sa responsabilité ne pouvait admettre cette atteinte à ses droits et il devait sincèrement croire à l'inconstitutionnalité de la loi (1).

Ce véritable terrain de la discussion ne peut apparaître plus nettement que dans les opinions de deux sénateurs représentant les deux tendances adverses.

« Si Andrew Johnson n'est pas coupable » disait M. Sumner « jamais il n'a été commis de crime politique et si son acquittement doit former un précédent jamais une personne accusée d'un crime politique ne sera punie... Vous allez donc décider maintenant si la procédure d'*impeachment* sera conservée dans la Constitution comme un remède bienfaisant ou si elle en sera effacée à tout jamais. » Et il affirmait en terminant :

« L' *Impeachment* est une procédure politique devant un corps politique dans un but politique... » Ce à quoi répondait le Sénateur Fessenden :

« En admettant que cette interprétation soit vraie il faudra reconnaître que le pouvoir ainsi conféré peut occasionner de grands abus, spécialement à des époques de violente excitation politique. A moins de faits exceptionnels la tenure des fonctions est si limitée dans notre pays, le suffrage populaire peut si aisément changer les fonctionnaires qu'il n'y a pas lieu de recou-

(1) Curtis : Constitutional History II. Appendice p. 696.

rir à une mesure aussi rigoureuse. Dans le cas du Président, une des grandes branches « coordonnées » du gouvernement, on ne devrait y toucher que d'une main légère. Tout ce qui tendrait à faire du premier magistrat de la République le jouet des majorités de passage risque de détruire notre gouvernement » (1).

Les Sénateurs se trouvaient en face d'un terrible dilemme. La condamnation jusque là avait paru inévitable : les passions populaires grondaient aux portes du tribunal et suivant l'expression de Thomas Williams, un des commissaires de la Chambre, quarante millions de voix leur criaient : « Condamnez » et cependant ils acquittèrent. Trois articles d'accusation furent successivement et à des jours différents mis aux voix : 3 fois 35 voix se prononcèrent pour et 19 contre. Sans aller plus loin le Sénat s'ajourna dédaigneusement *sine die*. Que s'était-il produit ?

La longueur même des débats (23 Mars-31 Mai 1868) avait fait apparaître la fragilité de l'accusation ; la violation de la loi sur laquelle on avait compté pour sauver les apparences sembla moins certaine une fois la première excitation tombée et fut reléguée à l'arrière plan. L'influence bienfaisante de la procédure anglo-saxonne et de la clause protectrice des 2/3, peut être aussi cette considération que l'époque des élections approchait, enfin et surtout cet esprit de modération et de sagesse qui ne quitte jamais les Américains même dans les circonstances les plus critiques, cette vue profonde des conséquences désastreuses auxquels ils allaient aboutir infailliblement, tout contribua à

(1) Cité par de Chambrun op. cit. p. 340 et ss.

redresser le jugement de certains esprits et quand on passa au vote final la minorité comprit, outre 8 Démocrates et 4 Républicains ralliés, 7 autres Républicains jusque-là opposés au Président. En votant « non coupable » ces derniers violaient le mandat impératif de leurs assemblées locales ou des leaders de leur parti et perdaient toute chance de réélection. « La réputation de deux d'entre eux » dit Foster « pouvait laisser supposer qu'ils obéissaient à d'autres considérations que leur seule conscience, mais l'intégrité des autres était au-dessus de tout soupçon » (1). On pourrait croire toutefois que le hasard n'a pas été étranger à ce résultat puisqu'il s'en fallait d'une seule voix que la décision ne fût tout autre : il n'en est rien, car d'autres modérés eussent voté « non coupable » si leurs votes avaient paru indispensables à l'acquittement (2). Quoiqu'il en soit d'ailleurs, ce jugement semble avoir rallié l'adhésion des auteurs : Foster y voit la justification de la sagesse des Constituants quand ils attribuèrent au Sénat le rôle de Haute Cour Politique ; de Noailles considère que « ce dénouement débonnaire sauva l'Amérique d'une crise périlleuse » (3) et Curtis près de 30 ans après écrit : « Ceux d'entre nous qui participèrent à l'excitation de cette époque se réjouissent maintenant de l'échec de l'accusation car rien en dehors de la haine politique poussée à ses dernières limites n'avait pu amener ce procès d'*impeachment* et parce qu'une condamnation du Président des Etats-

(1) Foster : Op. cit. I § 90.

(2) W Dunning : Reconstruction Political and Economic p. 107.

(3) De Noailles : Correspondant 10 septembre 1878.

Unis pour des motifs de parti eut été une calamité nationale et un coup pour l'humanité » (1).

Mais s'il convient de se féliciter de ce que « cette attaque sauvage conduite contre cette disposition vitale de la Constitution, la séparation des pouvoirs, ait échoué, de ce que la Constitution ait échappé une fois de plus au danger qui la menaçait, il n'en est pas moins vrai que l'échec de cette tentative constitue un précédent considérable en faveur du pouvoir exécutif et que la valeur de l'*impeachment* comme moyen d'action du législatif se trouve en fait réduite à peu de chose. Sauf le cas de trahison patente, combien invraisemblable, ou de véritable tyrannie, on ne lui voit guère d'application possible. « On ne se sert pas d'un marteau-pilon pour écraser une noix » écrit M. Joseph Barthélémy. « Et même dans ce cas ne faut-il pas supposer à ce pays une dose de vertu peu humaine pour qu'il attende une destitution solennelle judiciairement prononcée ? Ou le Président criminel démissionnerait pour éviter la poursuite (2) ou s'il persistait dans ses errements une révolution brutale ne préviendrait-elle pas la justice trop lente ou trop formaliste des Chambres ? » (3). Ne peut-on penser plutôt que le coupable menacé recourrait lui-même à la force ouverte pour faire triompher ses desseins ?

« L' *Impeachment* » dit Bryce « est la grosse pièce d'ar-

(1) Curtis : Op cit. II. Appendice p. 696 ; en ce sens également Hart Actual Government p. 306.

(2) Ceci n'implique aucune contradiction avec ce que nous avons soutenu ci dessus : la Constitution art II sect. 1 § 3 donne au Président le droit de résigner ses fonctions à son gré et personne n'a qualité pour refuser sa démission.

(3) J. Barthélemy : Op cit. p. 119.

tillerie de l'arsenal du Congrès mais précisément parce qu'elle est si grosse, elle est peu propre à un usage ordinaire. Elle est en somme comme un canon de cent tonnes qui exige pour être mis en position un mécanisme compliqué, pour être tiré une quantité considérable de poudre et pour être ajusté un point de mire très étendu, ou pour me servir d'une autre comparaison l'*impeachment* est ce que les médecins appellent un médicament héroïque et désespéré propre à être employé contre un fonctionnaire coupable de crimes politiques mais mal proportionné au châtement de délits de peu d'importance » (1). Donc la mise en accusation n'est qu'une menace vaine : l'impossibilité pratique d'aboutir à une condamnation démontrée par les faits lui enlève même son caractère préventif car une menace dépourvue de sanction est-elle encore une menace ? En réalité l'indépendance du Président « ce roi en habit noir » n'est aucunement gênée par le principe de sa responsabilité pénale inscrite dans les textes : « Il faut qu'un premier ministre parlementaire vive d'accord avec la majorité représentative, le Président américain n'a qu'à vivre » (2). Pratiquement issu du peuple, il n'est responsable que devant lui : la seule sanction réside dans sa non-réélection, mais l'usage qui s'est établi d'une seule réélection tend encore à en limiter la portée.

Le seul effet de l'affirmation de sa responsabilité pénale est peut-être de donner au chef du pouvoir exécutif « un sentiment plus actif de ses devoirs et une

(1) Bryce : Op. cit. I p. 314.

(2) Wilson : Op. cit. p. 249.

attention plus grande à sa réputation » (1). « Elle fait naître en celui sur qui elle pèse le désir du gouvernement personnel, légitime ce désir aux yeux du peuple et par conséquent en facilite la réalisation » (2).

Du Vice-Président nous ne dirons rien, le rôle insignifiant que lui a octroyé la Constitution le condamnant à n'être, comme l'appellent les Américains eux-mêmes, qu'une « Excellence Superflue » et lui enlevant par là même l'occasion de commettre un acte qui puisse l'exposer à l'*impeachment*.

§ 2^{me} — *Ministres et Fonctionnaires*

Bien que pouvant en droit s'appliquer à tous les fonctionnaires fédéraux, — et il y en a plusieurs milliers — l'*impeachment* se trouve réduit en fait aux grands officiers d'Etat qui composent la « famille officielle » du Président : les ministres. En effet le pouvoir absolu de révocation du Président suffit à écarter des fonctions publiques les individus incapables ou indignes car il est peu probable qu'il veuille les maintenir en place à tout prix. L'excès contraire n'inquiétait-il plutôt pas les Etats-Unis jusqu'à une date récente et le système connu sous le nom de « rotation des offices » n'y était-il pas regardé comme une plaie publique ? Il serait peut-être cependant imprudent de supprimer cette menace qui pèse sur les fonctionnaires, car il pourrait se trouver un jour un président moins

(1) Fédéraliste n° LXXVI.

(2) J. Barthélemy : Op. cit. p. 119-120.

soucieux de l'intérêt public qu'actuellement (1). Mais même ainsi restreint à l'entourage immédiat du Président, l'*impeachment* a-t-il trouvé là quelques possibilités d'applications ? Le système de gouvernement présidentiel adopté a conduit logiquement les Constituants à rejeter toute idée d'un cabinet parlementaire. Dès lors, les ministres, pris en dehors des Chambres, nommés par le Président avec l'assentiment du Sénat dont la « courtoisie » se s'est jamais démentie sur ce point, révocables à sa discrétion (2), sans rapports directs avec le Congrès, n'étaient plus que les agents, les serviteurs du Président, obligés de lui obéir et responsables seulement devant lui. Dans ces conditions la responsabilité ministérielle politique ne pouvait exister. Seul le Président est responsable de tous les actes, même de ceux qui auraient été accomplis avec l'approbation unanime des ministres. Tout au plus pourrait-on voir là au point de vue pénal un argument en faveur de sa bonne foi ; lors du procès de Johnson ses défenseurs offrirent de citer comme témoins à décharge les membres du cabinet, tous, même Stanton, s'étant trouvés d'accord sur la constitutionnalité de la mesure prise. Le Sénat refusa, la Constitution n'admettant, dit-il, qu'un seul dépositaire de la puissance exécutive (3).

L'absence de responsabilité politique paraissait rendre plus désirable et plus utile que dans un régime parlementaire leur responsabilité pénale et l'*impeach-*

(1) Simpson : Op. cit. p. 71.

(2) Sauf la courte interruption de 1867 (vote du *Tenure Office act*) à 1887, date de son abrogation.

(3) De Noailles : Op. cit. II p. I et ss.

ment, applicable aux ministres comme aux autres fonctionnaires, que son étendue d'application fait participer à la fois du caractère pénal et du caractère politique, aurait pu, semble-t-il, donner au Congrès un moyen d'action détourné sur le pouvoir exécutif. Mais la nature judiciaire de cette procédure, les conditions difficiles requises pour sa mise en œuvre n'ont pas permis aux partis de s'en servir au profit de leur influence.

« C'est » dit Boutmy « une arme pesante et peu maniable qui, sauf le cas de trahison patente, n'est bonne qu'à dormir au mur dans le musée des antiquités constitutionnelles » (1). En fait c'est ce qui s'est produit : jamais l'*impeachment* n'a joué contre des ministres pour des motifs politiques. Une seule application en a été faite visant le crime défini de corruption contre le Secrétaire d'Etat à la Guerre Belknap en 1876 et cette tentative, par le jeu des circonstances que nous avons rappelées ci-dessus n'a même pas abouti à une condamnation.

Ce pouvoir sur les ministres que la Constitution ne leur donnait pas les Chambres l'ont trouvé dans l'institution des Comités permanents. Par là elles exercent un contrôle incessant sur leurs actes et leur administration et arrivent à faire prévaloir leur volonté.

« C'est » dit Bryce « comme une deuxième réunion de ministres devant lesquels les départements tremblent et qui, bien que ne pouvant nommer ni révoquer un maître de postes ou un douanier, peuvent par des mesures législatives déterminer la politique de la branche d'administration qu'ils contrôlent » (2).

(1) Boutmy : Etudes de droit constitutionnel p. 136.

(2) Bryce : Op. cit I p. 215.

Toutefois cette responsabilité politique toute de fait n'a pas de sanction et en cas de conflit le Congrès ne peut, en droit au moins, obtenir leur renvoi et on aboutit au désordre et à l'impuissance. « Seul un *impeachment* » a-t-on dit « pourrait les faire tomber » (1) : nous doutons que ce procédé soit jamais employé.

SECTION II

“ L'Impeachment ” et le Pouvoir judiciaire

La même conception de séparation des pouvoirs qui a poussé les Constituants de 1787 à établir un exécutif fort les conduisit à organiser un pouvoir judiciaire indépendant. Voyant véritablement en lui un troisième pouvoir et afin de lui permettre de remplir sa tâche, tâche que le soin de décider de l'inconstitutionnalité des mesures législatives ou exécutives rapprochait singulièrement du domaine politique, ils devaient chercher à le mettre à l'abri des influences et des empiètements des deux autres branches « coordonnées » du Gouvernement. Cette indépendance, ils auraient pu la rechercher dans l'élection des juges mais, redoutant la médiocrité du recrutement obtenu par ce moyen, ils adoptèrent la nomination directe par le Président avec l'assentiment du Sénat pour les membres de la Cour Suprême. Il ne leur restait donc pour l'assurer qu'un

(1) Esmein et Barthélemy : Op. cit. p. 483.

moyen : rendre les juges inamovibles comme cela se pratiquait depuis longtemps en Angleterre et en France. « Par sa faiblesse » écrivait Hamilton « le pouvoir judiciaire est en continuel danger d'être écrasé, effrayé, ou influencé par les autres branches de Gouvernement. Comme rien ne peut contribuer autant à sa fermeté et à son indépendance que la permanence en fonctions, cette qualité peut être considérée comme un élément indispensable à sa constitution et dans une large mesure comme la citadelle de la justice et de la sûreté publique » (1).

La Constitution décida donc : « Les Juges de la Cour Suprême et des Cours Inférieures de l'Union occuperont leurs fonctions « tant qu'ils se conduiront bien » (*during good behavior*) (2). Cette terminologie empruntée aux lois anglaises du temps de Guillaume III et Georges III indique que l'inamovibilité n'est que relative. Si en effet le juge a besoin de garanties, il ne doit pas cependant être au-dessus des lois. L'inamovibilité ne saurait couvrir un juge prévaricateur ou coupable.

La condition d'une « bonne conduite » parut alors le meilleur moyen d'assurer une prompte, juste et impartiale administration des lois (3). Mais comment déterminer cette bonne ou mauvaise conduite ? Et qui allait-on charger de ce soin ? La Convention avait sous les yeux le système anglais reproduit par plusieurs Constitutions d'Etats admettant deux procédés de révocation : l'*impeachment* pour le cas de crime ou délit

(1) Fédéraliste N° LXXXVIII.

(2) Art. II Sec. 2 § 2.

(3) Fédéraliste n° LXXXVIII.

grave, la révocation par l'Exécutif sur adresse de la majorité des Chambres pour le cas d'incapacité physique ou mentale ou de fautes très légères. Deux propositions lui furent soumises en ce sens. Dickinson proposait que les juges puissent être révoqués par le Président assisté du Sénat et de la Chambre : « C'eût été » dit Story, « placer les clés de la citadelle entre les mains de ceux contre les assauts de qui le peuple a surtout besoin d'être protégé » (1). Combattue par Randolph la proposition fut rejetée. Une autre, tendant seulement à instituer la révocation par voie d'adresse pour le cas d'incapacité, eut le même sort et on ne s'arrêta pas davantage à une motion fixant une limite d'âge à l'exemple de la Constitution de New-York (70 ans) : « la tentative de fixer les bornes qui séparent les régions de la capacité et celles de l'incapacité eut plus souvent donné carrière aux attachements et aux inimitiés de personnes et de partis qu'elle n'eut favorisé les intérêts de la justice ou du bien public » (2).

L'*impeachment* parut vraiment la seule disposition compatible avec l'indépendance que l'on voulait réaliser ; il fut donc adopté comme l'unique remède à la « mauvaise conduite » des juges et on laissa à la législature le soin de fixer ce qu'il fallait entendre par là. Aucune disposition spéciale n'ayant été édictée, il en résulta implicitement que les dispositions générales relatives à l'*impeachment* s'appliqueraient aux juges comme aux autres fonctionnaires civils et que leur « mauvaise conduite » s'apprécierait de façon différente suivant que le terme « autres grands crimes et délits »

(1) Story : Op. cit. II § 1624.

(2) Fédéraliste n° LXXIX.

serait pris dans un sens large ou étroit. Nous ne reviendrons pas sur ce point qui a fait l'objet de longs développements au chapitre I ; nous y avons vu que la doctrine et les précédents étaient en faveur du sens large, particulièrement vis-à-vis des juges malgré les efforts de quelques-uns, seule solution qui ait pu donner à l'*impeachment* une valeur réelle en pratique.

Il nous faut insister toutefois sur le rôle joué par cette procédure vis-à-vis du pouvoir judiciaire fédéral depuis l'adoption de la Constitution. La longueur même du mandat conféré aux magistrats, l'impossibilité d'agir sur eux autrement devaient en faire un remède, sinon pratique, du moins pratiqué. Or durant cette longue période, l'*impeachment* n'a joué que 6 fois dont une seule contre un membre de la Cour Suprême. C'est qu'on s'accorde à reconnaître que la magistrature fédérale et en particulier la Cour Suprême, orgueil des Etats-Unis, est très bien composée. Les juges sont pris parmi les membres les plus distingués du barreau et la haute considération dont ils jouissent a décidé souvent des avocats éminents à échanger leur situation infiniment plus lucrative contre un siège dans les juridictions fédérales (1). « Le pouvoir judiciaire fédéral et surtout la Cour Suprême qui en est le couronnement » écrit le Duc de Noailles « s'élève au plus haut degré de dignité et d'honneur » (2). Nérinx voit dans le fait d'une seule mise en accusation d'un juge de la Cour Suprême « dans une démocratie aussi jalouse de ses droits et pourvue d'une arme aussi redoutable que la mise en

(1) De Magnanville : Pouvoir judiciaire aux Etats-Unis. Thèse, Paris 1909, p. 88.

(2) De Noailles : Op. cit. p. 213.

accusation « la confirmation de tout ce que l'on dit du caractère intègre et scrupuleusement impartial de ces hauts magistrats » (1). Et tous deux indiquent le mode de recrutement adopté et l'inamovibilité comme les raisons principales de cette indépendance et de cette dignité ne manquant pas de mettre en parallèle la magistrature des Etats que la poussée démocratique du siècle dernier a rendue tributaire de l'élection populaire. Nous n'y contredirons pas et nous féliciterons avec eux du peu d'occasions qui se sont présentées de mettre en œuvre la responsabilité par voie d'*impeachment*. Mais ne doit-on pas penser également que l'existence d'une sanction aussi puissante, que les quelques applications qui en ont été faites, la dernière tout récemment encore, ne permettent pas de croire inoffensive et rouillée, n'ait pas eu quelque influence sur la tenue des juges américains ? La crainte du gendarme, dit-on parfois, est le commencement de la sagesse et la valeur de l'exemple ne peut être contestée. Cette efficacité de l'*impeachment* nous paraît réelle d'autant plus que les premiers essais au début du XIX^e siècle ont montré qu'il ne saurait y avoir là une menace politique.

Après la défaite du parti fédéraliste en 1803, la non-réélection d'Adams et l'élection de Jefferson, les Républicains (2), hostiles par principe à l'inamovibilité, trou-

(1) Nérinx : Organisation judiciaire aux Etats-Unis, chap. II, p. 27.

(2) Deux grands partis se disputent encore le pouvoir aux Etats Unis actuellement : les *républicains* et les *démocrates*. Mais les Démocrates d'aujourd'hui sont les anciens Républicains (particularistes) alors en lutte avec les fédéralistes : le changement de titre s'est produit vers 1830-1840. Quant au parti républicain actuel il date de 1854 (Bryce).

vèrent la plupart des offices judiciaires occupés par leurs adversaires politiques sans qu'on pût entrevoir le terme de leurs mandats. L'opinion qui prévaut aujourd'hui de la non intrusion des juges dans la politique n'existait pas alors et « il eut vraiment fallu » dit Foster « que la nature humaine fût différente pour que les Républicains victorieux en possession de toutes les places vacantes n'essayassent pas de faire entrer leurs amis dans les Cours Judiciaires » (1). Immédiatement ils engagèrent un assaut général, tentant la mise en accusation de tous les Juges de la Cour Suprême Fédérale qui, sous l'influence du Chief Justice Marshall, renforçait en toute occasion les pouvoirs du Gouvernement fédéral au détriment des tendances particularistes des Etats du Sud. Mais la levée en masse de tous les membres du barreau, sans distinction d'opinion, les arrêta. Ils se retournèrent contre les Cours inférieures et, à la suite d'un message de Jefferson à la Chambre, il en résulta l'immédiat *impeachment* du Juge de district Pickering, sa condamnation et sa révocation (1804) : les habitudes d'intempérance du Juge et ses incartades de langage justifiaient d'ailleurs cette mesure. Mais, enhardis par ce facile succès, ils cherchèrent à obtenir l'éloignement du Juge Samuel Chase, membre de la Cour Suprême, transfuge du parti républicain depuis sa nomination, qui s'était signalé par la vigueur de ses appréciations dans ses discours au Jury pendant sa tournée de circuit. Ils espéraient ainsi ouvrir une brèche dans le camp adverse au moins par l'intimidation des Fédéralistes. Eussent-ils réussi, c'en était fait de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Mais

(1) Foster : Op. cit. I § 90.

la faiblesse de l'accusation soutenue avec une maladresse insigne par Randolph autant que la défense habile de Chase par Hopkinson qui porta la question sur son véritable terrain, l'inamovibilité, aboutirent à un acquittement triomphal de l'accusé par le Sénat.

« Le peuple » disait Hopkinson, « a quelquefois des colères terribles et aveugles, des crises passagères. Il faut alors dans son intérêt et pour le protéger lui-même contre la violence de ses passions, une force gouvernementale indépendante, impassible, inébranlable, résolue à braver sa fureur et capable de résister à ses excès » (1). En somme on dut se résigner à tenir pour démontré « que si l'inamovibilité était un principe salutaire dans une monarchie, il était plus nécessaire encore dans une République » (2). La cause était gagnée et John Randolph, alors leader de la Chambre, ne put pas obtenir le vote d'un amendement à la Constitution permettant au Président de destituer les juges fédéraux sur adresse des deux Chambres (3).

Les procès de Peck en 1830, de Humphreys en 1862, ne présentent aucun intérêt spécial : dans ce dernier cas toutefois on évita le scandale de voir demeurer plus fois de plus son souci de la justice en acquittant le rebelle. Avec Swayne en 1905 le Sénat prouva une fois de plus son souci de la Justice en acquittant le Juge coupable seulement de « peccadilles ».

Le dernier *impeachment*, celui d'Archbald en 1912, aboutit à une condamnation. On dit à cette occasion que le Sénat avait « pour la première fois adopté un

(1) Story : Op. cit. III p. 477 en note.

(2) Hellbronner : Le pouvoir judiciaire aux Etats-Unis, p. 19.

(3) Bryce : Op. cit. II p. 393.

code de morale judiciaire ». L'ex-président Taft dans un discours prononcé en 1913 apprécia ce résultat en ces termes : « Cette interprétation libérale » dit-il « est des plus utiles car elle montre à tous les titulaires de fonctions judiciaires qu'ils doivent veiller attentivement à leur conduite aussi bien lorsqu'ils rendent la justice qu'au dehors et ne doivent pas faire servir le prestige de leur situation soit directement, soit indirectement à la satisfaction de leurs intérêts personnels » (1).

Cet élargissement du champ d'action de l'*impeachment* ne peut dans l'avenir que renforcer son efficacité, à condition toutefois de se préserver de toute influence politique et de ne pas dégénérer en abus, ce que semble craindre M. Simpson, défenseur d'Archbald (2). Et c'est justement à ce propos qu'il convient de se demander si l'*impeachment* est bien le procédé adéquat de contrôle sur la conduite des juges ou tout au moins s'il s'adapte parfaitement à toutes les éventualités.

« L'inaéquivocité et le mode de recrutement de la justice fédérale » disait en 1872 M. Hellbronner « ont été conservés malgré les assauts livrés sans répit par une démagogie jalouse de toute supériorité » (3). Nous les voyons subsister encore aujourd'hui et les assauts ont pourtant continué : mais au lieu de heurter de front l'obstacle ils ont pris une voie détournée.

C'est en insistant sur les imperfections de l'*impeachment*, sur la nécessité d'un contrôle plus direct qu'on

(1) Cité par Simpson : Op. cit. p. 59.

(2) Simpson : Op. cit. p. 59 et 60.

(3) Hellbronner : Op. cit. p. 34.

a essayé à diverses reprises d'ouvrir la brèche. En 1905 le procès du juge Swayne basé sur des faits de mauvaise conduite personnelle fut l'occasion d'une tentative pour faire admettre à nouveau un autre mode de révocation sous prétexte que la Constitution renfermait là une lacune grave. Au lendemain même du procès, le Sénateur Bacon de Géorgie déposa un amendement à la Constitution ainsi conçu : « Tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis, sauf le Président et le Vice-Président, pourront être destitués sur le double vote des 2/3 des membres de chaque Chambre du Congrès pour immoralité, incapacité physique ou mentale, mauvaise administration, malfaisance dans l'exercice de leur charge » (1). Il ne put en obtenir l'acceptation.

Depuis lors le mouvement qui a fait naître et se propager dans plusieurs Etats ce procédé nouveau de révocation directe par le peuple connu sous le nom de *recall* n'a pas manqué de s'attaquer aussi à la Magistrature Fédérale pour les mêmes raisons (2).

M. Simpson, tout en reconnaissant la très haute valeur de la plupart des Juges, pense que l'intérêt pu-

(1) Dr. Hannis Taylor : North American Review. Avril 1905.

(2) Le 31 Juillet 1911 le Sénateur Owen d'Oklahoma a déposé au Sénat Fédéral une proposition réclamant l'élection de tous les juges fédéraux et le droit pour le Congrès de les révoquer par voie de simple résolution sans enquête contradictoire préalable. Basée en apparence sur la nécessité de posséder un mode de révocation adéquat pour les cas de « déchéance physique, mentale ou morale » elle avait pour motifs profonds la volonté de rapprocher les juges du peuple et de donner à celui-ci un droit de contrôle sur leurs actes ; en réalité on entendait par là enlever à la magistrature fédérale — en particulier à la Cour Suprême — son pouvoir de décision sur l'inconstitutionnalité des lois. (Cf. Owen Judicial Recall : Senate Documents 62^e Cong. 2^{me} sess. 1911-12, vol. 35, n^o 249).

blic eut été parfois mieux sauvegardé si un certain nombre d'entre eux avaient pu être remplacés facilement par des hommes d'un savoir plus profond ou mieux servis par leur tempérament. Il y aurait donc selon lui une part de vérité due aux défauts de l'*impeachment* dans les revendications que nous venons de signaler. « La nature incertaine de ce procédé, ses difficultés, son coût élevé, l'ennui que l'on éprouve à jeter une telle flétrissure sur un Juge, la quasi-certitude que la décision rendue sera affectée par d'autres motifs que l'intérêt public ou la justice, le vague qui continue à régner sur la nature des faits passibles de cette forme de poursuites, tout concourt à dispenser les Juges de rendre des comptes » (1). C'est ce qui arriva et pourtant « il y a bien des cas, » continue-t-il, « où des Juges eussent dû être révoqués pour leur insuffisance de savoir ou leur inaptitude à rendre la justice, mais on ne pouvait cependant, si libéralement que l'on interprêtât le terme de « mauvaise conduite », les inculper de trahison, concussion ou autre grand crime ou délit.... Et même eut-on pu mettre en œuvre l'*impeachment* dans de semblables cas que c'eût été imprudent ; la politique n'aurait pas tardé à se substituer à la notion d'intérêt public. Enfin, en vue de se préserver contre toute tentative d'accusation, le Juge est poussé à rechercher les faveurs des parlementaires ou à utiliser l'influence du Président et autres grands fonctionnaires de l'exécutif sur eux. Conséquence manifestement contraire à l'idée de séparation des pouvoirs et qui tend à détruire en même temps l'intégrité et l'indépendance des Juges pris individuellement » (2).

(1) Simpson : Op. cit. p. 72.

(2) Simpson, p. 73.

Craignant, si l'on s'obstinait à ne pas tenir compte des doléances de l'opinion publique, de voir emporter l'institution entière par le flot montant de la démocratie, il juge opportun, afin de pouvoir faire front aux revendications révolutionnaires, d'introduire une réforme qui, tout en garantissant l'indépendance indispensable de la Justice, protégerait le public contre le maintien en fonctions de Juges incompetents, soit mentalement, soit moralement, soit physiquement.

Il propose donc de remettre le soin de statuer sur les cas de mauvaise conduite des Juges aux Tribunaux : les Juges de District seraient soumis à la juridiction de la Cour d'Appel de Circuit, de préférence à celle d'un autre Circuit que celui de la résidence de l'inculpé, et tous les autres déferés à la Cour Suprême. Quant aux membres de celle-ci, l'*impeachment* continuerait à leur être applicable afin d'éviter tout froissement hiérarchique et aussi parce que, suivant l'auteur, il est fort improbable que l'on ait jamais à en faire usage contre eux. Cette méthode exigerait au préalable la définition par le Congrès de ce qui constitue la bonne et la mauvaise conduite d'un Juge : la question deviendrait alors purement judiciaire puisqu'il s'agirait d'appliquer un texte positif « La bonne conduite » dit M. Simpson en terminant, « devrait être définie par rapport à l'exercice même des devoirs de la charge et quant aux actes extra-officiels pouvant l'affecter en quelque manière ; tout acte risquant de jeter le discrédit sur la fonction devrait être considéré comme une violation de cette condition. Un procédé tel que nous le proposons rendrait le pouvoir judiciaire complètement indépendant des deux autres, répondrait aux

revendications de ceux qui réclament une plus grande responsabilité des Juges vis-à-vis de l'opinion et fortifierait singulièrement tout notre système judiciaire » (1).

Nous ne doutons pas que ce projet d'un juriste éminent, aujourd'hui membre de la Cour Suprême de la Pensylvanie, ne réponde à certains besoins et ne puisse s'appliquer à la Magistrature Américaine. Nous n'avons pas la prétention de vouloir le discuter au point de vue national américain, son auteur ayant de par son origine, sa profession, son expérience, une connaissance approfondie du sujet que nous ne possédons pas. Son principe même, en tant qu'il aboutit à une séparation plus exacte des pouvoirs, nous paraît satisfaisant et de nature à renforcer l'indépendance des Juges. Nous avouons toutefois ne pas saisir la raison de la distinction faite entre les membres de la Cour Suprême qui resteraient tributaires d'un Tribunal politique et les autres qui seraient jugés par leurs Pairs. Il nous semble que la réforme doit être une ou ne pas être sous peine de ne pas se comprendre. Un des motifs donnés par l'auteur, la rareté même des occasions où les membres de la Cour Suprême seraient poursuivis, nous paraît même une raison de plus pour ne pas déroger aux principes de l'autonomie du corps judiciaire, ce principe une fois admis.

Mais nous doutons de son efficacité et de son opportunité : de son efficacité d'abord parce que l'esprit de corps jouerait certainement quoi qu'on en dise et qu'ainsi le contrôle risquerait d'être illusoire (2), puis-

(1) Simpson : Op. cit. p. 77.

(2) Cf. Story : Op. cit. I § 768.

parce qu'il nous semble difficile d'obtenir une définition sérieuse des faits constituant la « mauvaise conduite ». En France où les Juges sont soumis au pouvoir disciplinaire du Conseil Supérieur de la Magistrature, on admet d'une façon générale que les peines disciplinaires peuvent être encourues toutes les fois que les magistrats s'écartent des devoirs de leur état, compromettent la dignité de leur caractère, l'honneur et la dignité de leur profession. Voilà qui prête bien à interprétation ! De son opportunité ensuite car la solution préconisée ne paraîtrait-elle pas avoir un caractère nettement conservateur et ne risquerait-elle pas à la faveur d'un changement proposé dans une intention bienfaisante de rallier tous les adversaires de la nomination et de l'inaéquivocité dans un assaut plus énergique que jamais ?

Ce remède à l'incapacité et à l'incompétence de certains juges (ce sont en somme les deux griefs principaux contre le système actuel) ne peut-on le trouver, en partie au moins, dans un remède préventif, toujours meilleur que la répression ? Un meilleur recrutement, des garanties contre des nominations dues à l'amitié politique plutôt qu'à des qualités réelles de savoir ou de caractère.

Il nous semble qu'il y aurait là, allié à un remaniement des traitements manifestement en désaccord avec les revenus que procurent les situations libérales, un moyen de parer aux imperfections d'un procédé de révocation qui a malgré tout fait ses preuves — imperfections que des réformes appropriées pourraient réduire au minimum — et d'assurer à la Magistrature fédérale une renommée encore plus flatteuse que celle

qu'elle possède tout en conservant le vieil *impeachment* traditionnel.

Nous avouons cependant ne pas voir la possibilité d'utiliser ce dernier pour parer à l'incapacité d'un juge résultant d'une simple infirmité physique ou mentale. Hamilton voyait dans la folie une cause suffisante de destitution « sans qu'il soit besoin » disait-il « d'une disposition formelle ou expresse » (1). Sans doute, la logique l'indique assez mais comment dans le système actuel faire prononcer cette destitution ? Quelque bonne volonté que l'on mette à interpréter le texte constitutionnel, on n'y saurait faire rentrer une telle hypothèse à laquelle le caractère de procédure judiciaire de l'*impeachment* semble s'opposer. Il doit, selon nous, continuer à être réservé aux cas de mauvaise conduite, fautes professionnelles graves, non accomplissement voulu des devoirs. C'est aussi le point de vue d'un auteur américain, M. Judson, qui se déclare résolument partisan du maintien de l'*impeachment*. Pour combler la lacune signalée il propose d'adopter le système anglais de la révocation sur adresse introduit dans la législation de certains Etats de l'Union, en particulier du Missouri.

Tout juge physiquement ou mentalement incapable de continuer son office pourrait faire l'objet d'une adresse votée par les 2/3 des membres de chaque Chambre du Congrès proposant sa révocation au Président qui déciderait. Communication des motifs de la proposition devait être donnée au juge visé qui aurait le droit de présenter ses explications aux Assemblées (2).

(1) Fédéraliste n° LXXIX.

(2) Judson : *Judiciary and the people* (1913) p. 201-202.

Ainsi strictement limité à ces hypothèses, ce procédé nous paraît digne de considération : la nécessité d'une enquête contradictoire, la majorité requise d'une part, l'accord nécessaire du Législatif et de l'Exécutif d'autre part semblent exclure toute possibilité d'arbitraire et d'injustice. Il resterait à l'opinion publique et au Barreau, dit M. Judson, à exiger qu'on en use dans tous les cas nécessaires. Enfin il complète son projet par l'adoption d'un système de pensions pour les juges ainsi prématurément frappés (1), idée facile à réaliser : il suffirait pour cela de remanier en l'élargissant la disposition récente qui permet aux Juges de la Cour Suprême nommés depuis dix ans au moins et obligés de cesser leurs fonctions pour de semblables raisons de continuer à toucher leur traitement leur vie durant. Et alors le procédé de l'adresse deviendrait-il peut-être lui même inutile comme en Angleterre où les juges, assurés d'une pension viagère, résignent d'eux mêmes leurs fonctions en cas de nécessité.

(1) Judson, p. 213 et 204.

CHAPITRE III

“ L’Impeachment ” dans les États

SECTION I

Caractères généraux et modalités diverses

Nous avons montré comment la procédure d'*impeachment* connue des anciennes assemblées coloniales fut adoptée par les Constitutions de la plupart des nouveaux Etats et comment mêmes celles du Massachusetts et de New-York servirent de modèle aux Constituants de 1787 : 10 sur 13 en effet l'avaient admise en 1776 et dans les années suivantes. Depuis lors tous les nouveaux Etats qui accédèrent à l'Union la firent leur : un seul, l'Oregon l'interdit longtemps mais en 1908 il l'autorisa et deux applications en furent tentées aussitôt (1) de sorte qu'aujourd'hui c'est une procédure nationale connue des 48 Etats de l'Union. Malgré de nombreuses modifications de détail (l'histoire constitutionnelle de la majorité des Etats n'est qu'une longue suite de révisions et d'amendements), l'*impeachment* a gardé ses caractères essentiels du début. Toutefois on rencontre entre les Etats d'assez nombreuses divergences et par certains côtés l'institution présente de sérieuses différences avec les règles admises par la Constitution Fédérale ; elles apparaîtront au cours du bref exposé que nous allons en faire.

(1) Bryce : Op. cit. II p. 134.

D'une façon générale l'accusation est confiée à la Chambre basse, le jugement réservé au Sénat. Seuls les fonctionnaires exécutifs et judiciaires sont passibles de cette procédure réservée à certains crimes ou délits déterminés et dont les seuls effets sont la destitution avec ou sans disqualification. Des poursuites ultérieures sont possibles devant les tribunaux judiciaires soit en cas de condamnation seulement, soit dans tous les cas. Le Sénat est toujours présidé par le Chief Justice de la Cour Suprême dans le cas d'accusation du Gouverneur ; les sénateurs prêtent un serment spécial ; la culpabilité ne peut être décidée qu'à la majorité des 2/3 des membres élus ou présents. Enfin le droit de grâce des Gouverneurs ne peut s'exercer.

Les divergences peuvent être classées sous 4 chefs principaux.

1° — *Quant au Corps chargé de juger* : 3 Etats se sont séparés sur ce point de la doctrine traditionnelle.

En Nébraska le pouvoir d'*impeachment* appartient aux deux chambres réunies en Assemblée Générale mais le droit de juger est dévolu à la Cour Suprême de l'Etat. New-York a conservé le système de composition mi-politique, mi-judiciaire de sa Cour d'*Impeachment* adopté en 1777 ; elle se compose du Président du Sénat, des Sénateurs ou de la majorité d'entre eux et des Juges de la Cour d'Appel ou de la majorité d'entre eux.

L'expérience a prouvé que ces derniers étaient souvent plus disposés à acquitter que les Sénateurs (1).

L'Etat d'Alabama a substitué depuis 1896 à l'*impea-*

(1) Foster : Op. cit. I § 89.

chment proprement dit le Jugement par la Cour Suprême dans certaines hypothèses, par les Cours de Comtés dans d'autres (2).

2° — *Quant aux personnes passibles d' impeachment* : deux systèmes peuvent être distingués :

a) — Certains Etats (la majorité) y soumettent le Gouverneur et tous les fonctionnaires civils exécutifs et judiciaires (Arkansas, Caroline du Nord et du Sud, Delaware, Massachusetts, New-York, Pensylvanie, Rhode Island, Virginie...)

b) — D'autres le limitent au Gouverneur, aux Juges ou à certains d'entre eux et aux hauts fonctionnaires d'Etat nominativement désignés (Floride, Louisiane, Minnesota, Missouri, Tennessee, Texas) ou aux fonctionnaires administratifs de l'Etat seulement (Nord et Sud Dakota, Montana, Washington).

Certains admettent expressément les poursuites contre les fonctionnaires sortis de charge (Géorgie) parfois en fixant un délai maximum après cette sortie (New Jersey, 2 ans).

3° — *Relativement aux infractions pouvant motiver des poursuites* : 3 solutions différentes ont été admises :

a) — Certaines constitutions se bornent à reproduire la formule de la Constitution Fédérale « trahison, concussion ou grands crimes et délits » (Delaware, Mississippi.)

b) — D'autres contiennent une formule extrêmement

(1) Finley et Sanderson : Op. cit. p. 64.

vague : « toute faute grave commise dans l'exercice des fonctions » (Nebraska, Ohio, Pensylvanie, Caroline du Sud, Illinois, Kansas, Maine, Floride...) « Toutes les fois que la Chambre jugera que le crime commis en leur qualité de fonctionnaire exige leur disqualification » dit la Constitution de Tennessee (1).

c) — Les autres — et ils constituent la majorité — indiquent nettement, en dehors des crimes et délits, les motifs de nature diverse qui peuvent donner lieu à poursuites. Les formules sont extrêmement variées : elles prévoient la mauvaise conduite, mauvaise administration, corruption, négligences graves volontaires, incapacité, ivrognerie habituelle, malfaisance, manquements aux devoirs, oppression, incompétence etc...

Nous en citerons quelques-unes — les plus typiques — à titre d'exemple.

La Constitution de Louisiane autorise l'*impeachment* pour : « grands crimes et délits, manquements aux devoirs et malfaisance, incompétence, corruption, favoritisme, oppression, mauvaise conduite grave ou ivrognerie habituelle ».

Celles du Nord et du Sud Dakota pour « ivrognerie habituelle, crimes, conduite corrompue, malfaisance et mauvaise conduite en charge ».

Celle de Virginie Orientale pour « mauvaise administration, corruption, incompétence, immoralité grave, négligence et tout crime ou délit ».

4° — *Quant au pouvoir de suspension.*

Un certain nombre d'Etats admettent expressément

(1) Const. 1870, art. V, sec. 4.

la suspension de leurs fonctions des personnes mises en accusation jusqu'au prononcé du jugement en limitant parfois cette disposition aux Juges (Caroline du Sud, Michigan, Minnesota, Nebraska, New Jersey, Rhode Island, Texas...)

Signalons enfin dans la majorité des Etats l'existence d'autres modes de révocation : la révocation sur *adresse* des 2/3 de membres de chaque Chambre « pour toute cause insuffisante pour motiver un *impeachment* s'appliquant soit à tous les fonctionnaires, soit aux Juges seulement ; la révocation par la Cour Suprême pour les Juges des Cours Inférieures et depuis quelques années la révocation par voie de *recall* : nous verrons plus loin l'influence de ces divers procédés et leur valeur respective.

L' *Impeachment* existe aussi parfois dans le sein des corporations municipales : Charte de la Nouvelle-Orléans (23 Juillet 1882) (1).

Une remarque s'impose aussitôt : c'est que, par suite même de la plus grande précision des textes sur la nature des offenses passibles d'*impeachment*, les discussions qui se sont produites devant le Sénat Fédéral n'avaient pas de raison d'être dans la plupart des Etats. Ici l'*impeachment* a nettement le caractère politique tout en restant judiciaire dans la forme. C'est véritablement un procédé de contrôle administratif sur la conduite des fonctionnaires. Dans ceux des Etats où la formule adoptée restait vague les décisions des Cours d'*impeachment* ont toujours admis son extension aux offenses autres que celles prévues et punies

(1) Carlier : Op. cit. IV p. 231,

par le droit pénal (Connecticut, Nevada, Nebraska) (1). De même on a admis la validité d'accusations pour des faits commis dans un autre poste que celui occupé lors du procès par l'inculpé : ce fut le cas pour le fameux Juge Barnard de New-York et le Juge Hubbell de Wisconsin (2).

SECTION II

Son rôle vis-à-vis du Pouvoir exécutif Gouverneurs et Fonctionnaires

La conception du pouvoir exécutif dans les Etats de l'Union a passé par deux phases très distinctes. Dans les premières Constitutions élaborées après l'Indépendance on proclama la toute puissance des Assemblées et par réaction contre les abus de pouvoir des anciens Gouverneurs royaux on montra une méfiance excessive envers l'exécutif qu'on instaurait. « Collégialité dans les faits sinon dans les théories, nomination et surveillance de l'exécutif par le législatif, durée très brève des pouvoirs de l'exécutif et rééligibilité restreinte, présomption générale de compétence au profit du Parlement, attribution à cet organe de compétences essentiellement administratives, voilà les traits qui caractérisent la première conception de l'exécutif dans les colonies américaines » (3). Toutes — ou presque —

(1) Cf. Simpson : Op. cit. p. 36-47.

(2) Ibid., p. 62.

(3) J. Barthelémy : Op. cit. p. 66.

virent dans l'*impeachment* un moyen de surveillance, un important instrument de défense des législateurs et du peuple contre les usurpations possibles de l'exécutif. A vrai dire, superposé à tous les autres, il ne paraissait pas devoir être utilisé souvent : les Chambres avaient d'autres ressources moins extrêmes à leur disposition pour maintenir leur suprématie. En réalité on n'en fit pas usage dans cette première période. Vis-à-vis des autres fonctionnaires, l'*impeachment*, par la menace qu'il faisait planer sur eux, devait être un sûr garant de leur obéissance à l'assemblée qui les nommait dans la plupart des cas. Il n'eut cependant là encore que peu d'application bien que la simple majorité fût suffisante généralement pour condamner.

Mais l'expérience prouva l'inaptitude des Chambres à tenir les rênes du Gouvernement et révéla l'incapacité de ces assemblées « qui vont de la faiblesse à l'anarchie et de l'anarchie à la corruption » à assurer le bien du pays. Un revirement ne tarda pas à se produire : déjà la Constitution Fédérale, nous l'avons vu, fut bâtie sur un système tout différent. Les Etats, rendus eux aussi méfiants à l'égard des Chambres, reviennent à la conception d'un exécutif représentant direct du peuple et gouvernant en son nom (1). Elus partout par le peuple et rééligibles, armés du « veto », débarrassés des anciens conseils exécutifs, nommant et révoquant la plupart des fonctionnaires, les Gouverneurs sont devenus indépendants de la législature. L'accroissement de la durée de leurs fonctions au fur

(1) Bathelémy, p. 73.

et à mesure des révisions constitutionnelles qui atteint dans les plus récentes 4 ans vint encore renforcer leur situation. Ce renforcement de l'exécutif semblait devoir rendre plus nécessaire un contrôle sur ses actes et aboutir à une restauration de l'efficacité de l'*impeachment* conservé dans les textes. En réalité il a abouti à rendre encore plus difficile sa mise en œuvre et lorsqu'il a joué, dans des périodes de grande excitation politique, il s'est montré surtout une arme de parti. C'est que la situation est différente de celle de l'Etat fédéral : les passions de parti compliquées de questions de race y sont beaucoup plus vives, les luttes plus ardentes. Surtout la séparation des pouvoirs de la théorie constitutionnelle est annulée en fait par l'existence de ces puissances occultes que sont les organisations de parti, « boss » et « machine », dont l'influence s'étend à la fois sur le pouvoir législatif, l'exécutif et le judiciaire. Rarement les créatures qu'elle a élevées au pouvoir tentent une politique divergente : si elles s'y risquent, alors seulement l'*impeachment* jouera : c'est ce qu'a expérimenté à ses dépens le Gouverneur Sulzer de New-York en 1913.

« Depuis l'adoption générale de l'élection directe des Gouverneurs par le peuple pour de plus longs mandats et le développement du droit de veto » écrit M. Holcombe « une législature qui ne peut passer outre à ce veto a bien peu de chances de réussir dans une mise en accusation basée sur le refus du Gouverneur de donner son assentiment à des mesures qu'elle juge utiles au bien public. En outre, depuis la décentralisation et la désintégration des fonctions du pouvoir exécutif des Etats, il y a bien peu de cas où l'*impeachment*

pourrait aboutir à une destitution des Gouverneurs pour abus de leurs pouvoirs administratifs » (1).

Dès raisons semblables ont rendu l'*impeachment* inopérant, comme remède contre les exactions des hauts fonctionnaires des Etats auxquels le limitent la plupart des Constitutions : l'élection de ces fonctionnaires à partir de 1832, la prolongation de leurs mandats et l'exigence de majorités plus fortes que la simple majorité pour la révocation par voie d'*impeachment*, souvent aussi les influences politiques qui se manifestèrent n'en permirent pas un usage fréquent et efficace.

En fait seulement 9 Gouverneurs et un lieutenant-gouverneur ont été mis en accusation. Après la Guerre de Sécession, dans la période dite de « reconstruction », 5 Gouverneurs des Etats du Sud furent en butte à l'*impeachment*. Dans chacun de ces cas sous des motifs apparents de violation de leurs devoirs, se cachait la lutte du parti qui voulait maintenir la suprématie des blancs contre des Gouverneurs cherchant à protéger les droits civils ou politiques des nègres affranchis (2). L'un d'eux fut condamné (Holden en Caroline du Nord) ; un autre démissionna pour échapper aux poursuites (Warmoth de Louisiane). On acquitta Reed de Floride pour éviter de le voir remplacé par un Conservateur (3). Dans les autres cas les poursuites furent abandonnées. A la même époque deux Gouverneurs furent mis en jugement dans le Nord. L'un d'eux fut acquitté et l'autre (Butler en Nébraska) condamné pour

(1) Holcombe : *State Government in the United States*, p. 342.

(2) Holcombe : *ibid.*, p. 342.

(3) W. Dunning : *Reconstruction Political and Economic*, p. 215.

détournement de fonds publics. Enfin le Lieutenant-Gouverneur Dairs du Mississippi fut destitué et disqualifié en 1876 malgré sa démission pour avoir accordé la grâce d'un meurtrier moyennant le versement d'une somme d'argent.

Le 8^e cas fut celui du Gouverneur Sulzer de New-York en 1913. Il fut condamné et destitué officiellement pour violation de la loi sur la corruption électorale et détournement des fonds de son parti. En réalité, élu en 1912 grâce à l'organisation démocrate des « Tammanyistes » qui régnait alors en maître à New-York, il chercha peu après à s'affranchir du joug de cette « machine ». Celle-ci le fit mettre en accusation et le Sénat, dévoué à ses ordres, prononça la déchéance de Sulzer qui fut par la suite élu à l'Assemblée d'Albany (1).

La dernière application en a été faite au Texas en 1917 où le Gouverneur James E. Ferguson fut destitué et disqualifié par jugement du Sénat en date du 25 Septembre. L'*impeachment* et cette condamnation furent le résultat d'une lutte de plusieurs années. Des 10 articles qui furent retenus par un vote des 2/3 la plupart se référaient à la mauvaise gestion des fonds publics. Ce n'était là d'ailleurs qu'un prétexte : le fond du débat était l'attitude tyrannique du Gouverneur et son essai de dominer l'Université locale dans un but et par des moyens politiques. En effet il avait tenté à plusieurs reprises d'obtenir la révocation de certains professeurs qui avaient l'audace de ne pas être de son parti et « osaient mordre la main qui les nourrissait » et finalement avait de sa propre

(1) Holcombe : Op. cit p. 343. "Le Temps" 9 Novembre 1913

autorité remplacé l'un d'eux qui refusait de démissionner. Trois des articles d'*impeachment* qui visaient ce « contrôle abusif sur le Conseil de l'Université » recueillirent la majorité des 2/3 (1).

En dehors de ces cas on compte une vingtaine de tentatives d'*impeachment*, la plupart entre 1860 et 1880, contre de hauts fonctionnaires des Etats de New-York, New Jersey, Pensylvanie, Géorgie, Louisiane, Kansas, Virginie Orientale pour des motifs variés parmi lesquels dominent les faits de corruption ou concussion et des détournements de fonds publics. Il faut signaler que souvent la menace de l'accusation amena la démission des coupables et l'abandon des poursuites. Une dizaine de destitutions furent prononcées (2). Depuis la fin du siècle dernier elles deviennent de plus en plus rares.

En somme l'*impeachment* est un moyen extraordinaire qui ne joue plus grand rôle dans le maintien de la balance existant entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif des Etats (3) et qui ne constitue pas davantage un procédé de contrôle sérieux et commode contre la mauvaise administration des fonctionnaires, contrôle d'autant plus nécessaire que le droit de révocation des Gouverneurs, beaucoup plus restreint que celui du Président de l'Union, ne suffit pas toujours à y suppléer. Ce sont ces imperfections qui sont à la base du mouvement qui a introduit depuis quelques années

(1) American Political Science Review « Impeachment of Governor Ferguson. » Février 1918.

(2) Tous les cas " d'impeachment " dans les Etats de 1787 à 1895 sont rapportés par Foster : Op. cit. I. Appendice.

(3) Holcombe : Op. cit. p. 343.

dans certains Etats la révocation directe des élus par leurs électeurs, le *recall* et en réclame la généralisation. « Sans doute » écrit un des partisans de ce nouveau procédé « dans les hypothèses où la corruption peut être prouvée un fonctionnaire corrompu « peut » être révoqué par voie d'*impeachment*. En théorie du moins, car cette forme de poursuites est si peu commode, si lente et si coûteuse, et il est si facile de la faire servir non à assurer la justice mais à satisfaire les intérêts politiques qu'elle est pratiquement sans utilité. D'ailleurs quand l'intérêt public a été gravement méconnu, il est souvent impossible de prouver la corruption même si elle est réelle » (1). Nous examinerons plus loin les caractéristiques de ce mode de révocation et ce qu'on peut en attendre.

SECTION III

Son rôle vis-à-vis du pouvoir judiciaire

§ 1^{er}. — *L'évolution de l'organisation judiciaire : Ses résultats. — Action exercée par "l'impeachment". — La révocation sur adresse.*

L'organisation du pouvoir judiciaire a subi dans les Etats une évolution caractéristique au cours du XIX^e siècle. Les alternatives par lesquelles elle passa, les changements qui se produisirent dans le statut des Juges, les résultats qu'ils amenèrent dans l'adminis-

(1) Guthrie : Initiative Referendum and Recall dans *Annals of the American Academy of Political Sciences*. Septembre 1912

tration de la Justice, autant de causes qui eurent leur répercussion sur le rôle des sanctions établies dès l'origine contre la mauvaise conduite ou l'incapacité des Juges et qu'il nous faut indiquer pour comprendre l'action exercée par l'*impeachment* aux diverses époques et les tendances de la situation actuelle.

A l'origine, dans tous les Etats les Juges étaient nommés, soit par le pouvoir exécutif avec l'assentiment du Sénat comme au Massachusetts, Delaware, New Hampshire, à New-York ou en Pensylvanie, soit par la législature locale (Connecticut, les deux Carolines, Géorgie, New Jersey, Virginie).

Partout leur nomination, faite sous la condition anglaise de « bonne conduite », équivalait à une nomination à vie. C'est le système qu'adopta la Constitution Fédérale et auquel se rallièrent les nouveaux Etats qui entrèrent tour à tour dans l'Union jusque 1838 (Kentucky, Ohio, Mississipi, Louisiane, Indiana, Illinois, Alabama, Maine, Missouri, Arkansas et Floride), chacun adoptant suivant ses préférences l'un ou l'autre des deux modes de nomination (1). L'*impeachment* pour les cas de mauvaise conduite, dans certains la révocation sur *adresse* pour ceux de simple incapacité, permettaient d'éliminer les juges indésirables. Ils eurent ainsi une magistrature capable, intègre, respectée.

Survint le mouvement Jeffersonien : les Républicains dont nous avons signalé d'autre part les efforts contre l'inamovibilité de la magistrature fédérale, battus de ce côté, se retournèrent contre celle des Etats. Ils réussirent ainsi à introduire le principe de l'élection par le peuple dans plusieurs d'entre eux. Le pre-

(1) Nerinx : Organisation Judiciaire aux Etats-Unis, p. 207

mier le Mississippi s'y rangea en 1832 ; New-York suivit en 1846 et le mouvement gagna les autres, non parfois d'ailleurs sans résistance, si bien qu'aujourd'hui 37 Etats sur 48 possèdent une magistrature élue : tous ceux de l'Ouest plus New-York, l'Ohio et la Pensylvanie. Cinq seulement ont conservé le choix par la législature avec avis du Sénat, 6 la nomination par le Gouverneur (1). Le Mississippi qui avait déclenché le mouvement abandonna l'élection dans une révision ultérieure pour revenir au système de la nomination (2).

« C'était quelque chose d'avoir conquis le droit d'élire les Juges, mais des Juges issus de la démocratie ne devaient pas s'éterniser sur leurs sièges. Leur indépendance eût gêné la souveraineté populaire. On proclama la nécessité des magistratures temporaires » (3). Les Juges élus le furent pour 1, 2 ou 3 ans au maximum avec renouvellement total ou partiel des Cours et souvent interdiction de réélection. Trois Etats seulement ont conservé et connaissent encore aujourd'hui la nomination à vie : Massachusetts, New Hampshire et Rhode Island. On voulait ainsi assurer le contrôle du peuple sur ses mandataires et réaliser la « vraie » démocratie. En réalité si l'on rendait les Juges indépendants des autres pouvoirs on les mettait sous la coupe des organisations de parti. L'expérience ne tarda pas à montrer le résultat néfaste des élections trop

(1) Dealey : *Growth of American State Constitution* (1915), p. 261.

(2) Judson : *Judiciary and the people*, p. 160.

(3) Hellbronner : *Le Pouvoir judiciaire aux Etats-Unis* (Discours prononcé à la Conférence des Avocats en 1872).

fréquentes et depuis 1873 un certain revirement s'est produit tendant à assurer au mandat des Juges une plus grande fixité, à instituer, particulièrement pour ceux des Cours Suprêmes, une inamovibilité temporaire. C'est ainsi que la Constitution de Pensylvanie porta la durée de leurs fonctions à 21 ans. Dans les autres elle varie de cette durée extrême à 2 ans. (Vermont). La moyenne est de 6 ans pour les membres des Cours Suprêmes, de 4 ans pour ceux des autres tribunaux, de 2 ans pour les Juges de Paix (1). Ce palliatif n'a pas réussi à rendre à la magistrature des Etats sa renommée des premiers temps. Le bon plaisir de l'élection populaire en a fait les instruments des partis et les serviteurs très humbles des majorités du moment. L'instabilité des fonctions a amené un personnel de valeur médiocre, composé d'hommes toujours prêts à obéir aux injonctions des « rings » qui les élisent et des « bosses » qui conduisent ces « rings ». L'histoire du « Tammany Ring » à New-York, du « Gas-ring » à Philadelphie en ce qui concerne la justice criminelle, les scandales du procès du Chemin de fer de l'Erié et du trop fameux Juge Barnard pour la justice civile sont présents à toutes les mémoires. De nombreux auteurs, tant étrangers que nationaux, partisans de l'élection autant qu'adversaires, ont stigmatisé depuis près d'un demi-siècle les vices de la magistrature locale aux Etats-Unis : MM. Lieber, Ezra Seaman, Hellbronner, de Noailles, Claudio Jeannet, Bryce, d'autres encore sont unanimes sur ce point (2).

(1) Judson : Op. cit p. 161.

(2) Cf. de Magnanville : Le Pouvoir Judiciaire aux Etats-Unis. Thèse Paris 1909, p. 105-128.

Et si parfois des Juges élus ont pu être comparés aux Juges nommés « cela fait honneur » ajoute M. Judson « à la démocratie américaine : le système n'en reste pas moins foncièrement mauvais » (1).

Quelle place a tenue l'*impeachment* à travers toutes ces fluctuations ?

Il se conserva dans toutes les Constitutions tandis que se développait à ses côtés dans un grand nombre d'Etats le procédé de la révocation par le Gouverneur sur l'*adresse* des deux Chambres ; 35 Etats ont adopté ce deuxième mode de révocation, mais les dispositions le concernant sont assez variées. Il s'applique généralement « à toute cause raisonnable insuffisante pour motiver un *impeachment* », est le plus souvent réservé aux Juges, exige une majorité spéciale des 2/3 dans chaque Chambre et une enquête préalable assurant la défense du fonctionnaire visé. Cependant cette dernière garantie n'existe pas toujours et l'insuffisance de délimitation du champ d'action de ce procédé, a conduit à des abus. En réalité chaque procédé doit avoir son domaine propre. L' *impeachment* réservé aux cas de mauvaise conduite est pour cette raison un procès judiciaire entouré de garanties, difficile à mettre en œuvre ; l'*adresse* sous-entend une incapacité physique ou mentale ou quelque faute légère commise en dehors du sanctuaire de la Justice (2). Cependant si dans certains Etats (New Hampshire) elle supplanta l'*impeachment*, si dans d'autres elle joua concurremment avec lui (Massachusetts) (3), ce dernier resta la méthode

(1) Judson : Op. cit. p. 165.

(2) Carlier : Op. cit. IV p. 38.

(3) Chamberlayne : Révocation s/adresse au Massachusetts-American. Law Review. Janvier 1882.

la plus communément suivie (1). Sans doute si son usage se comprend avec la tenure à vie ou tout au moins un mandat de longue durée paraît-il à première vue beaucoup moins indiqué et utile avec des fonctions électives très courtes. Le contrôle populaire à intervalles rapprochés n'est-il pas le meilleur et le moyen préférable pour se débarrasser d'un malhonnête homme n'est-il pas d'assurer sa défaite à l'élection suivante ? (2) Le développement de l'élection eut donc dû aboutir à un affaiblissement parallèle de l'application de l'*impeachment* et ces élections fréquentes y substituer ce que l'on a appelé la « révocation automatique » : mais il n'en fut pas absolument ainsi en fait.

L'*Impeachment* continua à jouer en raison même des scandales amenés par le régime électif et qui parfois réclamèrent une sanction immédiate. Et d'autre part l'augmentation de durée des fonctions judiciaires admise, nous venons de le voir, dans le but de renforcer la situation de leurs titulaires accrut encore la nécessité d'un contrôle plus actif entre les consultations électorales, de sanctions énergiques et faciles. C'est ce que réclament les partisans à tout prix de l'élection : ils voient la raison de la situation actuelle non dans le principe du recrutement mais justement dans ce que l'*impeachment* n'assure pas convenablement ce contrôle auquel le peuple a droit et que le *recall* leur paraît devoir réaliser parfaitement.

Est-il donc vrai que l'*impeachment* ait si mal rempli son rôle ? On peut compter depuis la fin du XVIII^e siècle environ 40 essais de révocation contre des Juges :

(1) Hart : *Actual Government*, p. 153-154.

(2) Hart, *ibid.*

une quinzaine furent effectivement destitués. Parmi les plus célèbres se trouvent le Juge Barnard de New-York poursuivi en 1874 pour le rôle joué dans l'affaire de la Compagnie d'Erié et qui déclarait en plein tribunal : « Quiconque occupe un siège de magistrat possède un haut patronage dont il dispose à sa discrétion en faveur de qui lui plait. Pour moi j'ai toujours réussi dans l'existence en aidant mes amis et non mes adversaires ». Un autre de ses amis, le juge Cardozo, Tweed Ring Man également, démissionna devant la menace d'un *impeachment*. Le Juge Cox du Minnesota fut destitué en 1881 pour ivrognerie (1). Dans tous ces cas l'*impeachment* mit fin à une situation intolérable.

Si on doit reconnaître que l'existence de l'*adresse* et l'insuffisance de délimitation entre leurs domaines a parfois réduit son action, s'il faut admettre, comme nous l'avons fait pour le pouvoir judiciaire fédéral, qu'il ne saurait s'appliquer aux cas de simple incapacité physique ou mentale, on doit convenir par contre que c'est encore le remède le plus efficace, à la fois préventif et répressif, pour protéger le peuple contre les violations de leurs devoirs par les Juges dans un régime basé sur l'immovibilité et que même dans le système qui a triomphé, il a rendu de réels services. Foster dans la conclusion de son étude sur l'*impeachment* apprécie ainsi son rôle : « La crainte du déshonneur a fait démissionner d'eux mêmes plus d'un Juge corrompu, Juge d'Etat ou Fédéral, dont les noms sont restés inconnus. Elle en a obligé d'autres à garder un certain respect envers la décence publique qu'autre-

(1) Cf. Foster : Op. cit. I. Appendice.

ment ils eussent violée sans vergogne et dans certaines Cours d'Etats des Juges ont dû respecter des lois de constitutionnalité douteuse qu'ils eussent certainement écartées sans la peur d'être mis en accusation. Si ce pouvoir n'existait pas où serait le frein à la tyrannie du pouvoir judiciaire ? »

N'oublions pas de signaler, sans toutefois trop croire à leur seule efficacité, le frein constitué par la presse et l'opinion publique dans nos Etats modernes. Il convient de penser qu'elles ne suffisent pas à prévenir les écarts scandaleux et ne rendent pas superflues, ainsi que l'écrit M. Nérinx (1), les « foudres solennelles de l'*impeachment* et de la révocation » puisque de toute part des réformes sont réclamées en vue de renforcer les sanctions existantes ou d'en adopter de nouvelles.

NOTA. — Nous avons groupé dans le tableau ci-contre les caractéristiques de l'organisation judiciaire dans les divers Etats (mode de nomination, procédés de révocation) telle qu'elle existe actuellement dont nous n'avons pu faire au cours de cette section qu'une rapide esquisse.

(1) Nérinx : Op. cit. p. 207.

**Principales caractéristiques de l'organisation du Pouvoir
judiciaire dans les États**

ETATS	MODE DE NOMINATION	MODES de Révocation	DURÉE du Mandat
Alabama.	Election par le peuple.	3	6 ans
Arkansas.	»	2	8 »
Arizona.	»	4	6 »
Californie.	»	4	12 »
Caroline du Nord.	»	3	8 »
Caroline du Sud.	Election par la Législature.	3	8 »
Colorado.	Election par le Peuple.	3 (a)	10 »
Connecticut.	Election par la Législature.	3	8 »
Dakota du Nord.	Election par le Peuple.	2	6 »
Dakota du Sud.	»	2	6 »
Delaware.	Nominat. par le Gouverneur	3	12 »
Floride.	Election par le Peuple.	3	6 »
Géorgie.	Election par la Législature.	3	6 »
Idaho.	Election par le Peuple.	2	6 »
Illinois.	»	3	9 »
Indiana.	»	3	6 »
Iowa.	»	2	6 »
Kansas.	»	4	6 »
Kentucky.	»	3	8 »
Louisiane.	»	3	12 »
Maine.	Nominat. par le Gouverneur	3	7 »
Maryland.	Election par le Peuple.	3	15 »
Massachusetts	Nominat. par le Gouverneur	2	à vie

Nous indiquons par (2) les États qui possèdent "l'impeachment" et la "révocation sur adresse" ou la "révocation automatique (élections fréquentes).

ETATS	MODE DE NOMINATION	MODES de Révocation	DURÉE du Mandat
Michigan	Election par le Peuple.	3	8 »
Minnesota	»	2	6 »
Mississippi.....	Nominat.par le Gouverneur	3	9 »
Missouri.....	Election par le Peuple.	3	10 »
Montana.....	»	2	6 »
Nébraska.....	»	2	6 »
Nevada.....	»	4	6 »
New Hampshire....	Nominat.par le Gouverneur	2	à vie (70 a.)
New Jersey....	»	2	7 »
New Mexico..	Election par le Peuple.	3	8 »
New York.....	»	3	14 »
Ohio.....	»	3	6 »
Oklahoma. ...	»	3	6 »
Orégon ...	»	4	6 »
Pensylvanie ..	»	3	21 »
Rhode Island.	Election par la Législature.	2	à vie
Tenne-see}....	Election par le Peuple.	3	8 »
Texas.....	»	3	6 »
Utah	»	3	6 »
Vermont.....	Election par la Législature.	2	2 »
Virginie	»	3	12 »
Virginie Orientale..	Election par le Peuple.	3	12 »
Washington...	»	3	6 »
Wisconsin....	»	3	10 »
Wyoming....	»	2	8 »

Nous indiquons par (3) les Etats qui possèdent "l'impeachment" et ces deux procédés.

Nous indiquons par (4) les Etats qui possèdent "l'impeachment" l' "adresse", l' "élection" et le "recall" populaire.

(a) Le Colorado possède "l'impeachment", l' "élection" et le "Recall".

§ 2^{me} — *Les tendances actuelles*

En définitive le système actuel n'a donné satisfaction à personne et peu de voix s'élèvent aujourd'hui pour réclamer le maintien du *statu quo*. Depuis plusieurs années déjà la réforme judiciaire est à l'ordre du jour.

Deux tendances opposées se sont manifestées : d'une part les démocrates avancés, cherchant à réaliser la participation de plus en plus active du peuple au gouvernement, réclament l'extension du système électif avec comme corollaire un droit de *recall* très étendu et contre les Juges eux-mêmes et contre celles de leurs décisions qui ne satisferaient pas la majorité des citoyens.

D'autre part une tendance conservatrice, voyant dans l'élection le principe du mal existant, cherche à revenir au recrutement par voie de nomination ou tout au moins à réduire au minimum les inconvénients de l'élection. Sur le fond, l'accord semble complet. « L'élection des Juges » dit M. Holcombe « ne donne pas satisfaction... Les meilleurs magistrats sont les magistrats nommés. Le prestige des Cours semble avoir été plus grand avant 1850 que depuis dans les Etats qui introduisirent les élections populaires... L'administration de la Justice n'a pas été améliorée... Il faudrait des spécialistes, des hommes experts et pour les obtenir rendre à leurs fonctions une plus grande stabilité et leur donner une meilleure rétribution » (1).

« La dépendance des Juges vis-à-vis du corps électoral par l'élection n'a pas réussi à donner satisfaction »

(1) Holcombe : Op. cit. p 351-352.

écrit encore M. Dealey « Les élections trop fréquentes ont montré que le choix par le peuple pouvait aller si loin qu'il aboutissait à instaurer la domination des factions et en cela était contraire aux principes de la « vraie » démocratie qui cependant avait motivé son introduction » (1).

Ceci admis comment remédier au mal ? Les uns, pensant qu'il serait difficile de retirer au peuple le droit d'élire des juges, cherchent, tout en consacrant définitivement ce principe fâcheux, à en atténuer les effets par l'adoption de la tenure à vie ou tout au moins de très longue durée. Les élections des juges seraient spéciales et organisées de façon à les soustraire le plus possible aux influences politiques. Dans ce système, l'*impeachment* continuerait à être appliqué dans tous les cas d'abandon voulu des devoirs et la révocation sur *adresse* serait adoptée partout, avec les garanties nécessaires, pour remédier aux cas « d'incapacité permanente physique ou mentale », le principe d'une pension étant admis dans ces hypothèses. C'est le projet de M. Judson que nous avons déjà analysé en partie en étudiant la situation de la magistrature fédérale (2).

D'autres préféreraient décidément abandonner l'élection sauf peut être pour les membres des Cours Suprêmes. Encore serait-il plus désirable de les faire nommer par le Gouverneur sur avis de l'Association du Barreau.

Aux autres Juges on appliquerait le système de la cooptation par les Cours elles-mêmes ou à défaut, ce-

(1) Dealey : Op. cit. p. 291.

(2) Judson : Op. cit. p. 200-204.

lui de la nomination par le Gouverneur sur présentation de celles-ci. Les Cours et les Chambres législatives auraient sur ces juges nommés à vie ou pour de longs mandats un pouvoir de révocation.

« L'inamovibilité ou tout au moins un long mandat pour les plus importants des juges » dit l'auteur de cette proposition « créerait cette dignité et cette recherche des charges judiciaires susceptible de nous donner un corps de juges capables. Les intérêts du peuple seraient sauvegardés par un pouvoir de révocation bien défini et un droit de *recall* ; celui-ci d'ailleurs ne serait que rarement mis en usage » (1). Ce serait une sorte de fiche de consolation donnée aux citoyens privés de leur droit d'élire les Juges. Ce système qui a recueilli d'assez nombreuses adhésions, laisse subsister à notre avis dans cette concession aux idées nouvelles un danger pour l'indépendance des juges. Aussi nous paraît-il que notre étude serait incomplète si nous n'essayions pas d'analyser les caractéristiques de ce procédé du *recall* présenté comme le successeur moderne de l'*impeachment*, dont les progrès ont été marqués en Amérique ces dernières années et qui est encore peu connu en France ; ce sera l'objet de la section IV.

(1) Dealey : Op. cit. p. 291 et ss.

SECTION IV

Le " Recall "

§ I^{er} — *Définition. — Précédents. — Historique.*
Fonctionnement.

Le *Recall* est un procédé par lequel les électeurs peuvent révoquer un de leurs mandataires élus au moyen d'un nouveau vote avant l'expiration du temps pour lequel ils lui avaient primitivement confié une fonction publique.

Ce n'est pas là un procédé nouveau dans son principe : il a existé dans les démocraties directes de l'Antiquité et spécialement à Athènes. Il était familier aux Américains du temps de la Révolution pour une autre raison d'ailleurs, croyons-nous ; il servait alors simplement de sanction au système du mandat impératif. La première Constitution de Pensylvanie (1776), la Déclaration des Droits du Massachusetts (1780), les Articles de Confédération contenaient des dispositions en ce sens. Les délégués de Pensylvanie au Congrès Continental ayant refusé de signer la déclaration d'Indépendance furent « révoqués » (recalled) et remplacés par d'autres. A la Convention Fédérale, Luther Martins protesta parce que le projet de Constitution ne permettait pas aux Etats de révoquer leurs sénateurs et représentants même coupables de fautes sérieuses (1). Ce droit appartenait d'ailleurs alors aux Assemblées Représentatives seules. S'il disparut dans la suite, c'est que la courte durée des mandats législatifs et aussi

(1) *Cyclopedia of American Government* (1914) au mot " Recall ".

l'absence de communications rapides le rendaient inutile et impraticable. En Suisse, dans la législation de plusieurs cantons (Berne, Argovie, Schaffouse, Turgovie, Soleure, Lucerne), on en trouve l'expression dans le droit de « dissolution populaire ». (*Abberufungsrecht*). Une proposition tendant à l'introduire dans la Constitution Fédérale fut rejetée en 1871 (1). C'est le corps électoral tout entier qui peut remplacer de cette façon soit l'assemblée législative entière, soit le Conseil d'Etat en tout ou en partie. Mais de mémoire d'homme ce droit n'a jamais été exercé et quant à la magistrature, même là où elle est élue, elle n'y est jamais sujette (2).

Il n'est donc pas surprenant que les Américains qui n'ont pas été sans s'inspirer du modèle suisse en matière de gouvernement direct aient réintroduit depuis le début du siècle dans leur législation ce procédé du *recall* qui constitue avec l'*initiative* et le *referendum* les trois manifestations principales de ce mouvement de « démocratie progressive » en honneur aujourd'hui dans certains de leurs Etats.

C'est dans le gouvernement municipal qu'il apparut pour la première fois dans la charte de Los Angelès en 1903. En 1906 la Ville de Seattle (Wash.) l'admet à son tour ; de là il s'étend à nombre de villes de la côte du Pacifique, spécialement à celles qui pratiquent le gouvernement par « commission » (3). Il est déclaré appli-

(1) Curti : Le référendum Suisse, trad. Ronjat p. 215.

(2) Rappard : Initiative, Referendum and Recall in Switzerland dans *Annals of the American Academy of Political Science*, septembre 1912, p. 129.

(3) Dans ce système l'administration est confiée à une com-

cable aux fonctionnaires municipaux de toute ville de 25.000 habitants et plus en Iowa (1907) : de même dans le Dakota du Sud puis certaines villes de Floride, de Massachusetts et Boston (1909) l'adoptent également. En 1908 le premier, l'Etat d'Oregon soumet au *recall* tous ses fonctionnaires publics y compris les juges (1). De 1911 à 1914 un vaste mouvement d'opinion se poursuit en sa faveur et retentit jusqu'au sein du Congrès fédéral. Il est particulièrement vif en 1911-12 au moment de l'affaire de l'Arizona, nouvel Etat qui demandait son accession à l'Union et avait introduit dans sa Constitution une clause de *recall* s'étendant aux juges. Le Président Taft opposa son « veto » et l'Arizona ne fut admis qu'après avoir amendé sa Constitution ; l'année suivante d'ailleurs, il réintroduisait ladite clause. 10 Etats aujourd'hui possèdent le *recall* populaire : Oregon (1908), Californie (1911), Arizona, Colorado, Idaho, Néveda, Washington (1912), Michigan (1913), Louisiane et Kansas (1914). Dans 4 (Idaho, Washington, Michigan, Louisiane), le pouvoir judiciaire en est exempté. Par contre le Kansas l'a étendu même aux fonctionnaires nommés (2). Signalons aussi l'adoption en Arizona d'une forme spéciale de *Recall* s'appliquant aux Sénateurs et Représentants au Congrès et aux Juges Fédéraux du District qui, tenant leurs offices en vertu de la Constitution Fédérale, ne sont pas directement justiciables

mission élue par le peuple de la cité tout entier : elle concentre entre ses mains tous les pouvoirs législatifs ou administratifs de la ville et supporte ainsi tout le poids de la responsabilité.

(1) Cyclopedia of American Government (1914) au mot "Recall".

(2) American Year Book (1918) p. 239.

du *recall* de la part de leurs concitoyens. C'est le *recall consultatif* qui n'a pas de sanction légale. Par là le peuple mécontent d'un juge fédéral peut lui conseiller de démissionner et en même temps faire connaître au Président le nom de l'homme qu'il verrait avec satisfaction nommer à sa place. Libre au juge et au Président de s'y conformer ou non. Il constitue une arme beaucoup plus efficace contre les Représentants : en effet on ne manquera pas d'exiger des candidats lors du vote des assemblées primaires l'engagement d'obéir à un vote de *recall consultatif* et bien peu voudront risquer leurs chances de nomination en refusant (1). Pendant la même période des essais furent tentés pour l'introduire en Arkansas, New Hampshire, Minnesota, Ohio, mais ils échouèrent. Il est toutefois curieux de signaler que le mouvement qui paraissait devoir s'étendre à d'autres états en 1914 s'est ralenti considérablement à cette date et n'a fait aucun progrès nouveau depuis lors.

Comment fonctionne le *recall* ?

Procédure de législation directe par le peuple, le *recall* est basé sur le droit de pétition. Ce n'est pas une révocation pure et simple. Si au cours de son mandat la conduite d'un fonctionnaire élu déplaît à une partie de ses électeurs, ceux-ci peuvent réclamer une consultation populaire immédiate. Il leur suffit de déposer entre les mains d'un fonctionnaire désigné à cet effet une pétition portant la signature de 20 à 25 % des électeurs ayant pris part à l'élection précédente, indiquant le nom du personnage visé et exposant sommairement les motifs de la demande (200 mots au maximum en

(1) Cyclopedia au mot "Recall".

Orégon). Si la pétition est reconnue exacte quant au nom et à la véracité des signatures, un scrutin a lieu où l'élu dont on propose la révocation peut se représenter. Si un autre candidat recueille la majorité, il est déclaré élu pour le temps restant à courir jusqu'à l'élection régulière suivante et l'autre considéré comme destitué. Dans le cas contraire, il demeure en fonctions. Il existe toutefois d'autres façons de procéder : *a)* deux votes ont lieu le même jour : l'un sur le *recall*, le deuxième sur le choix du remplaçant en cas de succès ; *b)* le vote sur le *recall* précède l'élection qui n'a lieu qu'au bout d'une période électorale normale s'il y a lieu.

L'élu proposé pour être *recalled* a d'ailleurs le droit de se défendre ; son plaidoyer (limité à 200 mots en Orégon) accompagne la pétition lorsqu'elle circule ou paraît au Bulletin Officiel. Il est généralement stipulé que le *recall* n'est possible qu'au bout de six mois après l'entrée en charge, qu'une deuxième tentative contre le même individu n'est pas possible dans la même année, enfin qu'en cas d'insuccès les frais restent à la charge des pétitionnaires qui devront les rembourser avant de pouvoir tenter un nouvel essai (Orégon) (1).

§ 2^{me}. — **Arguments pour et contre. — Applications.**
Résultats. — Valeur du procédé

La discussion des arguments pour et contre le *recall* pourrait faire l'objet d'une longue étude : elle dépasse

(1) Cf Dealey : Op. cit. p. 170-171 Beard : American Politics and Government p. 472 et ss. — Gilbertson : Provisions and Significance of the Recall, Annals septembre 1912 p. 216-226

la portée de notre travail puisqu'elle met en jeu en définitive tout le système de gouvernement. Nous nous bornerons à indiquer les principaux motifs que l'on a invoqués en faveur de ce mode de révocation, ceux que l'on a mis en avant pour le repousser et à chercher si des expériences qui en ont été faites à ce jour on peut tirer quelque indication sur la valeur du procédé.

Ce sont les vices du système actuel, d'ailleurs exagérés à dessein, la nécessité d'un contrôle permanent efficace, l'insuffisance et l'imperfection de l'*impeachment* qui ont été l'occasion de la campagne en faveur du *recall* populaire. On a prétendu voir en lui la méthode capable d'obliger les fonctionnaires publics à se soucier de leur responsabilité devant le peuple et de protéger les services publics contre des serviteurs incapables ou corrompus, le seul moyen de libérer les administrations de l'influence occulte des « organisations » politiques et de leurs « bosses ». On l'a présenté comme susceptible de permettre un accroissement sensible dans la durée des fonctions et par là de fournir aux Etats un corps de fonctionnaires experts, impossible à obtenir avec le système des élections fréquentes. Restait à le justifier.

On a soutenu que c'était l'application aux affaires publiques des principes de gestion utilisés dans les affaires privées « good business principles » sans lesquels il n'y a pas de travail et de réussite possibles. C'est l'équivalent, a-t-on dit, du droit des patrons de se séparer à tout moment d'un employé inutile ou mal-faisant, la contrepartie aussi du droit des fonctionnaires de quitter leur service à leur gré par voie de démis-

sion (1). Celui qui nomme n'a-t-il pas le droit de révoquer son mandataire si celui-ci ne remplit pas ses obligations ? Et pourquoi l'électeur regardé comme assez sage pour élire un Président des Etats-Unis n'aurait-il pas les lumières suffisantes pour révoquer un fonctionnaire d'Etat ou de ville ? On est allé plus loin sur le terrain constitutionnel : on s'en est pris au système de gouvernement en vigueur et, faisant valoir l'exemple de l'Angleterre conservatrice où fonctionne à la satisfaction de tous le droit de dissolution et l'appel au peuple dans toute crise grave entre le Gouvernement et la Chambre (8 exemples entre 1878 et 1902), on a vu dans le *recall* la transposition démocratique de ce droit (2). Le *recall* n'a donc rien de révolutionnaire, ont dit ses partisans ; c'est un simple instrument de « progrès ».

Appliqué plus spécialement au pouvoir judiciaire (c'est sur ce point que la lutte a été la plus vive) on a voulu y voir la contrepartie de la fonction constitutionnelle des juges, particulièrement des juges fédéraux. Par leur droit d'annuler les mesures législatives qu'ils estiment inconstitutionnelles ils usurpent les fonctions des Chambres et empiètent sur la souveraineté populaire d'autant plus qu'ils ont toujours exercé ce pouvoir « dans l'intérêt de la propriété au détriment des droits de l'humanité ». Et cela se conçoit, a-t-on dit, si l'on considère qu'ils sont nommés sous la pression des dirigeants de la haute finance et de la haute industrie

(1) Manahan : Recall of Judges, Sen. doc. 62^e cong. 2^e sess. vol. 4^e, n° 941.

Bourne : Functions of the Recall, Annals. . septembre 1912, p. 14.

(2) Guthrie : Initiative, Referendum and Recall, Annals ... septembre 1912 p. 27.

américaines et même internationales (1). « Les Juges » a dit le Sénateur Manahan « doivent être indépendants de toute puissance au monde sauf de la souveraineté populaire ». Le peuple a donc droit au *recall* : d'ailleurs il n'en fera jamais un mauvais usage. Jamais il ne révoquera un juge si ce n'est en cas de malhonnêteté manifeste. Les juges qui font leur devoir n'auront rien à craindre du peuple (2).

Les adversaires du *recall* distinguent suivant qu'il s'agit de l'appliquer aux fonctionnaires exécutifs ou aux juges. Dans le premier cas, si on en conteste les avantages, cependant, le principe de l'élection étant admis, on n'y voit pas une mesure inconstitutionnelle. « Le *recall* des fonctionnaires exécutifs et législatifs » écrit l'un d'eux « n'est pas une violation des principes fondamentaux du gouvernement représentatif comme l'initiative et le referendum. C'est seulement une invention stupide et insensée de certains esprits brouillons et intrigants (3) ». En effet les représentants du peuple, les gouverneurs, les hauts fonctionnaires sont élus sur un programme, ils font des promesses, prennent des engagements. Il paraît admissible que, s'ils les violent, leurs mandants puissent leur demander des comptes.

Mais doit-on pour cela admettre le *recall* ? On objecte que la crainte de pouvoir à tout moment être soumis

(1) Sénateur Owen : Judicial Recall, Sen. doc. 62^e cong. 2^e sess. vol. 35, n° 249

(2) Manahan : Discours à l'Association du Barreau de Minnesota 19 juillet 1911 sur le Recall of judges op. cit.

(3) Butler : Why we should change our form of government? Sen. doc. 62^e cong. 2^e sess. vol. 35 n° 278. Rome G. Brown Recall of Judges. Sen. doc. volume 38 n° 649.

au verdict populaire, loin d'engager les fonctionnaires à accomplir leur service avec plus de zèle, ne pourra que les pousser à se faire les courtisans des électeurs en vue de se concilier leur faveur, qu'ils dépenseront dans ce but la majeure partie de leur temps et que les affaires publiques en souffriront encore davantage. « Avec ce moyen » a-t-on écrit « Washington, Lincoln, Cleveland, tous ceux qui ont fait l'Amérique ce qu'elle est sans se soucier de flatter le peuple, eussent été chassés du pouvoir » (1). Le fait de signer une pétition de ce genre ou de prendre part à un scrutin dans une semblable élection ne permet pas de croire à un jugement bien informé et impartial de la part des électeurs ; des campagnes insidieuses et occultes, fruits de jalousies personnelles ou de haines politiques, pourront par ce moyen se développer librement et les « bosses » et les « machines » n'auront qu'à orienter leur propagande dans un autre sens pour faire à nouveau triompher leur influence. Le *recall*, enfin, dit-on, permettra aux petites minorités de multiplier les élections, causant de grandes dépenses et une grande instabilité dans l'administration sans d'ailleurs pouvoir forcer l'avis de la majorité.

Tout autre est la situation vis-à-vis des juges : ici la question est plus large. C'est, d'une part le principe du recrutement lui-même, d'autre part le fonctionnement du régime représentatif et le rôle constitutionnel de la magistrature qui sont en jeu. Aussi la discussion a-t-elle été particulièrement approfondie sur ce point. Le *recall* des juges a paru inconstitutionnel pour les

(1) Collins : The Constitution : its friends and foes. Sen. doc. 62nd cong. 3rd sess. volume 25.

juges fédéraux et anti-républicain pour ceux des Etats « le principe fondamental du gouvernement républicain étant non seulement de protéger le peuple contre la tyrannie d'un souverain ou de l'exécutif mais aussi contre la tyrannie de la majorité » (1).

Mais on y a vu surtout un procédé destiné à détruire toute indépendance des juges et à supprimer toute justice. Le juge n'est pas le représentant d'un parti : une fois élu, il devient le protecteur du peuple tout entier, représentant la minorité comme la majorité. Son rôle, qui consiste à dire ce que la loi est et non ce que certains voudraient qu'elle fût, est même de protéger cette minorité contre l'oppression du plus grand nombre. Les soumettre au *recall* alors qu'ils ont de la peine à remplir leurs fonctions dans le système actuel serait amener la domination des factions. Plus d'indépendance, partant plus de recrutement possible d'hommes honorables et experts. Enfin ce serait le règne du pur arbitraire puisque toute garantie ferait défaut et que le principe du jugement préalable, *due process of law*, serait réduit à une argumentation de 200 mots ». En résumé, dit-on, il n'y a pas là un progrès mais une mesure odieusement réactionnaire, réclamée par ceux des « progressifs » que leur passion politique égare et qui ne méritent pas cette appellation, mais non par les deux grands partis américains ni les vrais réformateurs (2).

Cette opinion, qui rallia la majorité des Associations du Barreau de tous les Etats dans lesquelles le débat avait sa place marquée, fut celle des grands leaders

(1) Rome G. Brown Recall of Judges, op. cit.

(2) Rome G. Brown Recall of Judges op cit.

politiques au moment où la menace parut sérieuse (1911) et où la question de l'Arizona fut jetée dans l'arène politique.

Dans son message de « veto » le Président Taft insista sur ce point que « le procès en révocation des juges présente la nécessité d'une enquête judiciaire et d'une défense devant un tribunal impartial, que le *recall* est destructif de l'indépendance du pouvoir judiciaire, soumettant les droits de l'individu à la tyrannie possible d'une majorité populaire et nuisible à la cause de la liberté. Procédé ingénieusement imaginé, dit-il, pour soumettre les juges aux caprices momentanés de la passion populaire. »

La « plateforme » électorale du parti Républicain en 1912 se prononçait dans le même sens et le candidat Démocrate d'alors, le Gouverneur Woodrow Wilson, n'était pas moins catégorique : « l'indépendance des juges, le sentiment de leur dignité et de leur liberté est capital pour la stabilité de l'Etat. Leur appliquer le *recall* c'est décider qu'ils interpréteront la loi sous l'impulsion du peuple d'accord avec la tendance dominante du moment » (1).

Le grand argument tenu en réserve par les partisans éclairés du *recall*, c'est son caractère de mesure surtout préventive. Ils ont répété à satiété qu'il ne jouerait qu'en de rares occasions, « mesure de précaution et d'avertissement dont l'existence même préviendra la nécessité d'en user » (2). Ils arguaient de l'exemple de

(1) Rome G. Brown Judicial Recall, Annals ... septembre 1912 p. 276-277.

(2) Sénateur Bourne : Functions ... of the Recall, Annals septembre 1912 p. 13.

l'Orégon où après trois ans d'existence pas une application n'en avait été faite.

En réalité quelles indications fournit l'expérience ? Le *recall* a joué jusqu'ici plutôt dans le gouvernement municipal (2 essais à Seattle en 1910-11 contre le maire dont un réussit, 2 autres à Boston en 1911 et 1915, également contre le maire) (1).

Vis-à-vis des juges nous n'avons relevé que trois instances ayant abouti : celle contre le juge Coke en Orégon en 1911 qui fut destitué pour avoir conseillé au jury, s'il trouvait dans les faits de la cause la preuve de la légitime défense, d'acquitter l'inculpé poursuivi pour meurtre alors que la rumeur publique réclamait sa condamnation (2) ; une autre en 1913 à San Francisco qui amena la défaite du juge de police Weller dont l'indulgence pour l'élément vicieux de la ville avait soulevé l'indignation du peuple ; enfin en 1918 au Colorado une troisième contre un juge, qui, dans une affaire de meurtre où les deux frères étaient impliqués, avait accepté la mise en liberté sous caution de l'un et l'avait refusée à l'autre (3). Ne peut-on trouver un exemple plus frappant de l'intrusion du peuple dans l'administration de la justice à l'instigation de la partie poursuivie et en cours d'instance ?

Vis-à-vis de fonctionnaires du pouvoir exécutif des essais plus nombreux ont été faits : jusqu'ici pas un d'entre eux et, sauf une exception, pas un membre

(1) A Boston le *recall* est en quelque sorte automatique au bout de 2 ans ; pas de pétition ; mais il ne réussit que s'il réunit la moitié plus un des électeurs inscrits. chiffre qui n'a jamais pu être atteint.

(2) Brown : Op. cit. p. 265 266.

(3) American Year Book 1918 p. 288.

d'une assemblée n'a eu à en souffrir (1). « Il paraît douteux » écrit M. Holcombe « que dans les Etats où les fonctions ont une longue durée le *recall* donne aux électeurs un sentiment de sécurité plus grande contre l'éventualité d'un mauvais gouvernement et aux législateurs et fonctionnaires un sentiment de responsabilité plus immédiate. Là encore on peut voir un remède extraordinaire dont la valeur et l'efficacité sont plus virtuelles que pratiques » (2).

Quant au *recall* des juges nous concluons avec M. Judson qu'il doit être repoussé car il substituerait à une magistrature indépendante « une magistrature craintive et faible, un roseau agité par le moindre souffle. » Et même le peuple dût-il en user sagement, son existence seule serait fatale à cette indépendance (3). Nous persistons à penser que c'est par l'amélioration du recrutement, par l'accroissement de durée des fonctions si l'on veut conserver l'élection, et mieux encore la nomination et l'inamovibilité tempérée par l'existence de l'*impeachment* et d'un mode de révocation adapté aux cas de simple incapacité que les Etats retrouveront ce corps judiciaire compétent, intègre et respecté, dont on s'accorde à reconnaître l'existence dans l'Etat Fédéral et ceux les Etats particuliers qui ont conservé les garanties de jadis.

(1) Holcombe op. cit. p. 344.

(2) Holcombe : Ibid.

(3) Judson : Op. cit. p. 179 et ss.

CHAPITRE IV

Conclusion

De notre étude sur l'*impeachment* américain nous tirerons deux conclusions différentes, presque contradictoires, suivant l'angle sous lequel nous l'envisageons.

Considéré comme sanction des agissements délictueux, répréhensibles, contraires à l'intérêt public de ceux qui ont mission de rendre la justice, il nous paraît susceptible de continuer à remplir la tâche que lui avaient assignée les fondateurs de la Constitution, capable de suffire à réprimer leurs fautes, nous dirons plus : à les empêcher préventivement par son caractère de menace grave d'autant que par un meilleur recrutement, une plus grande stabilité dans la durée des fonctions là où elle manque, les occasions de l'appliquer devront être bien rares. Les partisans réfléchis du *recall* eux-mêmes, nous l'avons vu, n'y voient qu'un remède surtout préventif, destiné à jouer seulement dans des cas extraordinaires si les raisons qui le font réclamer disparaissent. Pourquoi ces réformes ne pourraient-elles se produire sans adopter un procédé contraire à l'essence du gouvernement représentatif et qui nous semble le plus sûr moyen de remplacer la domination hypothétique d'un parti par la tyrannie certaine des foules et le jeu brutal de la majorité numérique sans aucun profit pour la satisfaction des vrais intérêts du peuple ? A ses côtés un procédé de révocation plus simple pour les cas d'incapacité naturelle mais entouré

des plus sérieuses garanties pourrait compléter avantageusement le système.

Ainsi serait assurée l'indépendance des juges sans laquelle il n'y a pas de bonne justice possible : l'exemple même de la magistrature fédérale le prouve. Sans doute on pourra toujours reprocher à l'*impeachment* de constituer une brèche à la séparation des pouvoirs, d'immiscer la politique dans la justice et d'aller ainsi à l'encontre du but poursuivi. Nous ne méconnaissons pas la valeur, surtout théorique, de l'objection, mais l'expérience pratique, à laquelle en définitive il faut toujours se référer, a suffisamment prouvé à notre avis que le danger n'était pas réel dans un gouvernement composé d'hommes décidés à respecter les lois et les principes de justice. Dans tout autre où la seule passion politique est le mobile des actes, toutes les précautions sont vaines : les « barrières de papier » n'opposeront jamais, si fortes soient-elles, qu'un bien fragile obstacle. Il a l'avantage d'offrir les garanties de la procédure criminelle, d'être difficile à mettre en œuvre ; là où on voit d'habitude son principal inconvénient, nous persistons à voir une garantie de plus qu'il ne sera pas utilisé pour des motifs futiles. La raison qui fait peut-être préférer le *recall* à l'*impeachment* a-t-on dit, « c'est que le *recall* est un moyen déloyal » (1) : le droit de défense y est en effet illusoire.

En réalité ce qu'il convient de réformer, ce n'est pas le mode de révocation des juges, ce sont les mœurs politiques qui sont à la base de la situation que l'on critique actuellement. Qu'elles changent et l'*impeachment*

(1) John Hazelton : *Recall of Judges* Senate doc. 62^e cong. 2^e session 1911-1912, vol. 39 n° 723.

pourra dormir encore d'un long sommeil tout en étant prêt à servir à tout instant, « comme ce sabre de Goliath » dit Foster « que l'on gardait dans l'intérieur du temple pour ne le sortir qu'en de grandes occasions » (1). Son maintien satisferait en outre l'esprit éminemment traditionnaliste des Américains.

Toute différente sera notre appréciation sur la valeur de l'*impeachment* dans le domaine politique. Envisagé au point de vue constitutionnel comme un des moyens de réaliser cette balance entre les pouvoirs qui domine le système de gouvernement américain, comme un procédé de contrôle et d'action des Chambres sur la politique présidentielle, son importance peut être nettement qualifiée d'inexistante. La seule sanction de la responsabilité du Président est une sanction morale et, si précaire soit-elle, il faut s'en contenter.

C'est une tendance naturelle lorsque l'on étudie les institutions politiques d'un pays étranger de les comparer à celles de son propre pays et de chercher si elles ne renferment pas quelques idées susceptibles d'être empruntées pour parer aux maux que l'expérience a révélés. Tendance plus naturelle encore lorsque les deux pays que l'on met en parallèle vivent sous un régime analogue dans son principe, lorsqu'ils constituent deux Républiques démocratiques.

On a bien souvent en France depuis 1875 émis des propositions de révision de nos lois constitutionnelles inspirées de la conception de l'exécutif représentant. Nombreuses sont celles qui, trouvant la situation du Président trop effacée sans considérer si cet effacement résultait de la théorie ou des faits, la suprématie de la

(1) Foster : Op. cit. US 111.

Chambre trop réelle et dangereuse, exagérant à dessein les imperfections du régime parlementaire avec cet esprit de dénigrement excessif de nous-mêmes qui est dans notre tempérament, ont demandé un accroissement de pouvoir pour l'Exécutif. Tout récemment les déclarations de M. Millerand avant son élévation à la Présidence sont venues attirer l'attention sur cette question une fois de plus en suscitant aussitôt de grandes controverses. Ce mouvement « révisionniste » aboutira-t-il ? Nous ne pouvons le prévoir mais il nous paraît que le Président Français a dans les termes de la Constitution actuelle un rôle important à jouer sans qu'il soit besoin de tenter une expérience contraire à l'essence du gouvernement parlementaire. Il est curieux d'ailleurs de constater cette tendance au renforcement de l'Exécutif en France au moment même où celle qui se dégage de la dernière consultation du peuple américain paraît bien être une réaction contre l'autocratie présidentielle né de la guerre au profit du Congrès. D'ailleurs l'affermissement de la situation du chef de l'Etat devait dans la pensée de leurs auteurs amener un développement correspondant de sa responsabilité et de sa responsabilité pénale puisqu'on ne saurait admettre le principe de la responsabilité politique sans amener le pur régime conventionnel. Et le modèle des Etats-Unis n'a pas manqué d'être vanté chaque fois.

Or nous croyons avoir montré comment en Amérique le système adopté, sur lequel on avait à l'origine fondé quelque espoir, dans l'alternative où l'on était, si on l'appliquait, de briser la Constitution, a abouti à la négation de toute responsabilité du Président envers les représentants du peuple. Nous ne pouvons mieux

faire que de répéter la conclusion du duc de Noailles sur la valeur de l'*impeachment*. « Trop faible ou trop fort, il deviendrait vite une arme funeste, s'il cessait d'être une sauvegarde illusoire... il semble mal à sa place dans les gouvernements électifs et républicains » (1).

Les inconvénients d'un pareil régime sont des plus sérieux : on n'y voit aucun moyen de sortir des conflits qui viennent à s'élever entre les deux pouvoirs, à moins d'une abdication peu probable d'une des deux parties, jusqu'à une nouvelle consultation de cet arbitre souverain qui est le peuple. Et c'est alors pendant des mois, peut-être des années, un arrêt du Gouvernement combien préjudiciable au pays lui-même et quelquefois aussi aux nations étrangères trompées par la fausse apparence d'un prestige assis sur plusieurs millions de voix et dont la confiance trop aveugle se trouve en un instant détruite par la volonté d'une autre puissance prétendant elle aussi représenter la vraie volonté nationale.

Pourtant il a fonctionné ce régime et cette Constitution vieille de près de 150 ans n'a-t-elle pas réussi jusqu'ici à se maintenir et à faire la grandeur des Etats-Unis ? Nous n'y contredirons pas mais en faisant remarquer une fois de plus que si ce système a pu durer si longtemps c'est pour des raisons spéciales à l'Amérique, dues à la situation particulière des Etats-Unis, à leur forme fédérale, à la déformation de leurs institutions, surtout au tempérament particulier de leurs habitants, à cette sagesse politique proverbiale que tous les auteurs ont signalée, « espèce de notion spontanée

(1) De Noailles : Op. cit. I p. 344 et ss.

de la direction droite » dit encore le même duc de Noailles « comparable à l'aimant de la boussole ou à l'instinct de l'hirondelle qui sait toujours reconnaître le chemin du nord et celui du midi selon la nécessité de chaque saison » (1).

Mais dans d'autres pays à tempérament latin les mêmes règles eussent à coup sûr produit des conséquences toutes différentes : un pareil régime y serait la voie ouverte aux révolutions, aux coups d'Etat. « Le vice le plus grave de l'organisation de l'exécutif dans la République des Etats-Unis, c'est qu'elle laisse une porte perpétuellement ouverte au plus dangereux ennemi des démocraties libérales, au césarisme » écrit M. J. Barthélémy (2).

La double expérience de la Constitution de l'An III et de celle de 1848 en France, la perpétuelle agitation des républiques sud-américaines n'en offrent-elles pas la plus frappante confirmation ? Le régime parlementaire avec le mécanisme infiniment sensible de la mise en minorité des ministres, cette « soupape de sûreté » comme on l'a appelée, s'est montré en France parfaitement capable de gouverner notre pays. Sans doute on peut chercher à l'améliorer. M. Barthélémy pense qu'on pourrait sans grand danger supprimer le principe de l'irresponsabilité absolue du Président de la République. « C'est un grand mot pour une petite chose : » dit-il « qu'on le déclare responsable come le Président des Etats-Unis ou le Gouvernement de la Suisse ; cette responsabilité n'a presque jamais été mise en jeu dans ces pays. Mais cette irresponsabilité n'étant pas inscrite

(1) De Noailles : Op. cit. II p. 462.

(2) J. Barthélémy : Op. cit. p. 235.

dans la Constitution ne les ligotte pas et n'offense pas la pureté des principes républicains » (1) Bien mince satisfaction à notre avis puisqu'on reconnaît d'avance son inutilité.

C'est par d'autres moyens qu'il faut perfectionner notre régime : l'adoption du scrutin de liste a déjà porté ses fruits et constitue une première et sérieuse étape dans cette voie. D'autres réformes encore, particulièrement dans les méthodes de travail du Parlement sont possibles et souhaitables. Et sous l'égide de cette vieille Constitution de 1875 tant décriée qui nous a cependant conduit de l'abîme de Sedan au triomphe de 1918, la France victorieuse mais meurtrie pourra exiger la réparation à laquelle elle a droit et reprendre dans la lutte économique mondiale la place qui assurera sa grandeur future.

VU :

Le Président de la Thèse,
E. CHAVEGRIN.

VU :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

(1) J. Barthélemy : Op. cit. p. 743.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	v à x
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	
INTRODUCTION ET HISTORIQUE	1
Définition et Plan adopté	1
SECTION I. — "L'Impeachment" en Angleterre .	4
§ 1. — Les origines de l'institution. Les raisons de son apparition dans le droit anglais. Les premières ap- plications (1376-1450)	4
§ 2. — Développement et Transformations du Procédé aux siècles suivants. Le triomphe de l' "impeachment" au XVII ^e Siècle.	10
§ 3. — Sa décadence. Ses raisons : le gou- vernement parlementaire. L'état actuel du droit. L' "impeach- ment " et les Juges	14
§ 4. — Les formes de la procédure. Les caractéristiques de l'institution à la fin du XVIII ^e Siècle	19
SECTION II. — Premières applications dans l'Amé- rique du Nord	22
§ 1. — Dans les Colonies anglaises.	22
§ 2. — Les premières constitutions d'Etats	24

CHAPITRE PREMIER

Pages

“L’IMPEACHMENT” DANS LA CONSTITUTION FÉDÉRALE	26
SECTION I. — Les débats à la Convention de Philadelphie	26
SECTION II. — Etude des principales règles de l’institution	32
§ 1. — Historique des cas “ d’impeach- ment ” fédéraux.	32
§ 2. — Personnes passibles d’ “ impeach- ment ”.	38
§ 3. — Infractions pouvant motiver des poursuites	47
§ 4. — Peines applicables — Arrestation et suspension — Grâce	62
§ 5. — Règles spéciales à l’accusation et au jugement. — Formes de la procédure.	67
§ 6. — Résumé des caractéristiques de l’ “ impeachment ” fédéral. . . .	74

CHAPITRE DEUXIÈME

“L’IMPEACHMENT” DANS LA CONSTITUTION FÉDÉRALE (suite)	
SON RÔLE PRATIQUE.	76
SECTION I. — L’ “ impeachment ” et le pouvoir exécutif	76
§ 1. — Le Président	76
§ 2. — Les Ministres et Fonctionnaires .	89
SECTION II. — “L’impeachment” et le pouvoir judiciaire. — Applications prati- ques. — Valeur du procédé. — Projets de réformes	92

	Pages
CHAPITRE TROISIÈME	
“L’IMPEACHMENT” DANS LES ETATS.	107
SECTION I. — Caractères généraux et modalités diverses	107
SECTION II. — Son rôle vis-à-vis du pouvoir exécutif : Gouverneurs et Fonc- tionnaires.	112
SECTION III. — Son rôle vis-à-vis du pouvoir judiciaire	118
§ 1. — L’évolution de l’organisation judi- ciaire : Ses résultats. — Action exercée par “l’impeachment”. — La révocation sur adresse. . . .	118
§ 2. — Les tendances actuelles	128
SECTION IV. — Le “Recall”.	131
§ 1. — Définition. — Précédents. — Histo- rique. — Fonctionnement. . . .	131
§ 2. — Arguments pour et contre. — Appli- cations, résultats, valeur du procédé	135

CHAPITRE QUATRIÈME

CONCLUSION.	144
TABLE	151

